بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة اليرموك

كلية القانون

قسم القانون الإداري

رسالة ماجستير بعنوان

سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954

The Authority Of The Administrative Governor Originated From The Crime Prevention Law No. 7 Of 1954

إعداد الطالب

عمر مفلح محمد القضاة

إشراف الدكتور

سليمان بطارسة

حقل التخصص – القانون الإداري

الفصل الصيفي 2012م

سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة1954

The Authority Of The Administrative Governor Originated From The Crime Prevention Law No.7 Of 1954

إعداد الطالب

عمر مفلح محمد القضاة

بكالوريوس إدارة عامة، جامعة اليرموك، 1987

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الإداري –جامعة اليرموك–

إربد –الأردن

وافق عليها

الدكتور سليمان بطارسة .... مشرفاً ورئيساً

أستاذ مشارك في القانون الإداري –جامعة اليرموك

أستاذ دكتور خالد الزبيدي .... عضواً

أستاذ في القانون الإداري– جامعة اليرموك

الدكتور سليم سلامه حتامله .... عضواً

أستاذ في القانون الإداري –جامعة العلوم الإسلامية العالمية

تاريخ مناقشة الرسالة 19 / 7 /2012م

إهـــداء

إلى روح............أبي وأمي رحمهما الله،

إعترافا بفضلهما، وبرا بهما، ووفاء لعهدهما وذكراهما العطرة

إلى زوجتي.........رفيقة الدرب وأبنائي الأحبة،

لهم مني كل الحب والتقدير،

لما بذلوه من جهد ومساعدة لإنجاز هذا البحث

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير من الدكتور سليمان بطارسة، الذي كان معينا ومرشدا لي طوال مدة دراستي، وتوج هذه المساعدة في قبولة الإشراف على رسالتي ومتابعتها لحين الإنتهاء منها، مما كان له الأثر الكبير في إثراء محتوياتها . . .

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير من الأساتذة الأفاضل، أعضاء لجنة المناقشة الكرام على تفضلهم وقبولهم مناقشة هذه الرسالة . .

الباحث

قائمة المحتويات

الملخص

القضاة، عمر مفلح محمد (2012)، سُلطة الحاكِم الإداري المستمدة من قانون منِع الجرائم رقم 7 لسنة 1954"، كلية القانون، جامعة اليرموك، (رسالة ماجستير) إشراف الدكتور: سليمان بطارسه.

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على مدى سُلطة الحاكم الإداري التقديرية في اتخاذ قرارات التوقيف الإداري والإجراءات الأخرى بمقتضى القانون ومدى كفاية الضمانات الممنوحة للأفراد بموجب القانون، ومدى توافق القانون مع التوجهات الحديثة للدولة ضمن المعايير القانونية التي تضمنتها المواثيق الدولية ومنظمات حقوق الإنسان بالمقارنة مع الضمانات التي وضعها المُشَرّع للأفراد، ومن أجل تحقيق أهداف الدراسة تم استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي الاستقرائي المقارن في المواقع التي تحتاج إلى المقارنة بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة بين الأردن ومصر، وتوصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

- إن قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 وإن كان ضروري وله مبرراته العملية فإنه أصبح لا يتناسب مع طبيعة المرحلة التي وصلت لها الدولة من رقي وإزدهار، وأصبحت الحاجة ملحه لتعديل نصوصه لكي تتناسب مع طبيعة المرحلة .
- إن التطبيق العملي لصلاحيات الحكام الإداريين المستمدة من القانون غير محددة بشكل واضح وفق معايير قابلة للقياس والتعميم مما يوجد فروق واضحة معتمدة على الصفات الشخصية للحاكم الإداري ومدى تقديره للتفصيلات القضائية لنصوص القانون مما يخلق تباينا في القيم المادية لسندات الكفالة والتعهد في غياب تحديد هذه القيم حسب المواضيع المختلفة المعتمدة على نوعية هذه القضايا ومدى الخطورة التي تشكلها بحيث يجب أن

تتناسب طردياً مع حجم القضية، ومحددة بالقيمة الدنيا والعليا لهذه الكفالة، وأيضاً لمدة

التوقيف والإقامة الجبرية.

- مارست محكمة العدل العليا رقابة محكمة على سلطة الحكام الإداريين التقديرية الممنوحة لهم بموجب القانون بحيث ألغت المحكمة الكثير من القرارات التي لم يتقيد الحكام الإداريين أثناء إصدارها بأحكام القانون، كما مارست محكمة العدل العليا رقابة صارمة على صحة الأسباب والتكييف القانوني الذي أضفاه الحاكم الإداري على السبب القائم عليه القرار وأضفت المشروعية على الغاية التي استند إليها الحاكم الإداري بالظروف المحيطة بأسباب اتخاذ القرار وهو ما تم تأييده من المحاكم النظامية التي ردت أكثر من شكوى بالحق الشخصي والمدني.

وبناءً على نتائج الدراسة فقد أوصت بعدة توصيات منها ضرورة إعادة النظر في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وأن يعدل بحيث تصبح أحكامه محددة اللفظ لا تحتمل التأويل والتوسع وأن تصاغ بشكل يحقق توحيد القرارات بين من يمارسون هذه الصلاحيات في القيم والمُدد.

الكلمات الدالة: سلطة الحاكم الإداري، قانون منع الجرائم، التوقيف الإداري، التدابير الإحترازية، القبض، سند الكفالة.

مقدمة:

يَحتل موضوع المحافظة على النظام العام مركزاً هاماً بين أُولويات الدولةُ التي تقوم وظائفها الأساسية على إشباع الحاجات العامة من خلال مجموعة المرافق التي تقوم بتسييرها من أجل هذه الغاية، وعلى إدامة وصيانة النظام العام بجميع عناصره، من خلال هيئات الضبط الإداري، وما تخوله لها القوانين والأنظمة من أجل الاضطلاع بهذه المهمة على خير وجه.

ويُنظر إلى وظيفة الضبط الإداري باعتبارها من أهم واجبات الدولة كونها ضرورة لازمة لاستقرار النظام العام والمحافظة على نسق الحياة الاجتماعية القابل للإستمرار، وبدون هذه الوظيفة تعم الفوضى وتصعب سبل الحياه وينهار النظام وتغدو الحياة للأقوى وتسود شريعة الغاب.

وتعود أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى هدفها وغايتها في المحافظة على نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، خاصة في ظل سيادة النظم الاجتماعية الحديثة التي ترعاها المنظمات الدولية المنادية بالمحافظة على حقوق الإنسان الأساسية والتي تضع نصب أعينها الأحوال المتعلقة بالاعتقال وحبس الحرية ووضع قيود على التنقل والسكن.

ولكي تضطلع الدولة بهذا الدور فقد منحتها التشريعات الحديثة الصلاحيات التي تتناسب مع مهماتها وتمكنها من فرض النظام العام بجميع عناصره، بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ على الأفراد بالقوة إذا لم ينصاعوا لها طواعية، وتكمن خطورة هذه الإجراءات في أنها تضع قيودا على الأفراد تمس حرياتهم وتقيد نشاطاتهم ضمن الالتزام بمبدأ المشروعية بمعناها الواسع والذي يلزم الإدارة بأن تكون جميع تصرفاتها متوافقة والنصوص القانونية وأن تحقق أهدافها بما يتوافقَ وروح هذه النصوص، والتي سعى المُشرّع الأردني لتحقيقها وبما يتوافق مع المعايير الدولية التي أصبحت المواثيق الدولية لحماية حقوق الإنسان والمحافظة عليها جزءاً لا يتجزأ من المشروعية الداخليَّة للدول الموقعة على هذه المواثيق، وتحت مظلة الرقابة القضائية

التي تؤمن الحماية للأفراد في حال تعسف الإدارة أو خروجها عن مبدأ المشروعية في قراراتها والتأكد من الضمانات التي أوجبها المُشَرّع على الإدارة للتقيد بمضمونها حماية للأفراد والسعي للموازنة بينها وبين ما تحققه سُلُطاتْ الضبط الإداري من غايات مخصصة دائماً هي المحافظة على النظام العام. ونظراً لأهمية الأمن العام في استقرار الدولة فقد اولاها المُشَرّع الأردني جُلّ إهتمامه حيث أصدر قوانين خاصة بهدف المحافظة على الأمن العام ومنع الجريمة قبل وقوعها أطلق عليها تسمية قوانين منع الجرائم وقد كان صدور أول قانون لمنع الجـرائم عـام 1927، وبقي ساري المفعول حتى صدور قانون منع الجرائم رقم 7 لـسنة 1954 الـذي يتعلـق بـه موضوع هذه الدراسة ، والذي خَوّل الحاكم الإداري إتخاذ إجراءات وتدابير إحترازية واسـعة لمنع وقوع الجريمة. من خلال فصلين الأول منها سيدور حول ماهية هذه السلطات وطبيعتهـا القانونية من خلال مبحثين الأول يتعلق بالإجراءات والتدابير الأمنية المستمدة من القانون أمـا المبحث الثاني سيتمّ التعرف من خلاله على الطبيعة القانونية لهذه الإجراءات والتدابير.

وفي الفصل الثاني تمّ دراسة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الحُكّام الإداريين إستنادا لقانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 في المبحث الأول، من خـلال تتبـع الأحكـام القضائية الصادرة عن مخكمة العدل العليا المتعلقة برقابتها على مـشروعية قـرارات الحُكّـام الإداريين ، وفي المبحث الثاني تم إلقاء الضوء على إتجاه محكمة العدل العليا في التعويض عن عدم مشروعية القرارات الصادرة عن الحكام الإداريين إستناداً للـصلاحيات الممنوحـة لهـم بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 لمحاولة إسـتقراء إتجاهـات المحكمـة بهـذا الخصوص ومدى انسجامها مع ما إستقر عليه القضاء المقارن.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من خطورة صلاحية الحُكّام الإداريين الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 في حبس الأفراد، وتقييد حريتهم في التنقل بموجب قرارات إدارية فردية ودون الرجوع للقضاء، وإلقاء الضوء على الإجراءات التي أوجبها القانون لبيان مدى تطابقها مع مبدأ المشروعية ومدى انسجامها مع المعايير الدولية التي أقرت حقوق لا تقبل التقييد وجاءت مفصلة في الدستور الأردني على إطلاقها ودون المساس بها إلا وفق ما رسمه القانون، وانطلاقا من صفة القانون آنف الذكر الأستثنائية التي منحت الحُكّام الإداريين صلاحية تقديرية مبنية على قناعاتهم الشخصية المتأثرة بخبراتهم العملية، ودون إلتزامهم بالضمانات التي كفلها القانون للمحافظة على حقوق الافراد. وتركز هذه الدراسة على الموازنة بين صلاحيات الحُكّام الإداريين وضمانات الأفراد.

وتعود هذه الأهمية إلى صلة موضوع البحث بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد وضمان كفالتها واحترامها وصون إنسانية الفرد التي كفلتها جميع الدساتير الحديثة والمواثيق الدولية والتي تتحقق حين يكون القانون قد بني في جوهره على أساس حماية وضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد بما لا يؤدي إلى المساس بالنظام العام أي بما يوازن بين الحماية لتلك الحرية وتحقيق المصلحة العامة.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في إتساع سُلطة الحاكم الإداري التقديرية المستمدة من قانون منع الجرائم ومدى توافقها مع المحافظة على حرية الأفراد من خلال الضمانات التي نظمها القانون وانسجام هذا القانون مع الدستور حيث تكمن إشكالية الدراسة في صلاحيات الحاكم الإداري التقديرية وما قد يترتب عليها من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها أحيانا.

تساؤلات الدراسة:

سعى الباحث إلى الإجابة عن التساؤلات الآتية:

التساؤل الأول: ما مدى سُلطة الحاكم الإداري التقديرية في اتخاذ قـرارات التوقيـف الإداري والإجراءات الأخرى بمقتضى القانون ومدى كفاية الضمانات الممنوحة للأفـراد بموجب القانون؟.

التساؤل الثاني: ما مدى توافق القانون مع التوجهات الحديثة للدولة ضمن المعايير الإجتماعيـة التي تضمنها المواثيق الدولية ومنظمات حقوق الإنسان بالمقارنة مع الـضمانات التي وضعها المُشرّع للأفراد؟.

التساؤل الثالث: ما مدى رقابة محكمة العدل العليا على صلاحيات الحاكم الإداري بمـا يكفـل المحافظة على حقوق الأفراد والتزام الإدارة بمبدأ المشروعية؟.

التساؤل الرابع: إلى أي مدى ينسجم هذا القانون مع المبادئ الدستورية (مدى دستورية قـانون منع الجرائم رقم 7 لعام 1954)؟.

منهج الدراسة:

إستخدم الباحث الأسلوب الوصفي التحليلي الاستقرائي المقارن في المواقع التي تحتـاج إلى المقارنة بالقدر الذي يخدم موضوع الدراسة بين الأردن ومصر مع الإشارة إلـى موقـف مجلس الدولة الفرنسي كمعيار للمقارنة كلما كان ذلك مفيداً في إثراء الموضوع.

محددات الدراسة:

تتحدد هذه الدراسة بقانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954،ودسـتور المملكـة لعـام 1952 ونظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000 ،وقانون محكمة العدل العليا رقـم 12 لسنة 1992 كقوانين وأنظمة متخصصة. بالإضافة إلى الإشارة إلى التـشريعات التـي مـنح

بموجبها الحُكّام الإداريين صلاحيات خاصة تخولهم إصدار قرارات إدارية يترتب عليها عقوبات جنائية كقوانين وأنظمة غير متخصصة.

مصطلحات الدراسة:

يكون للمصطلحات الآتية المعنى المقابل لها أينما وردت في الدراسة:

- **التنفيذ الجبري:** ويعرف على أنَّه حق للإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية ودون اللجوء إلى القضاء: أي استثناء عن الأصل المتمثل بالتنفيذ عن طريق القضاء.
- **السُلطة التقديرية:** هي أن يترك المُشَرِّع (القانون بالمعنى الواسع)للإدارة الحرية في مباشرة نشاطها ودون أن يفرض عليها وجوب التصرف على نحو إلزامي معين. بمعنى أن يترك القانون للإدارة حرية تقدير إختيار العمل والقيام به في الوقت المناسب الذي تراه ملائما للظروف والأحوال، دون أن يملي عليها مقدما مسلكا محددا يبني عليها إجراءه في هذا الخصوص.
- **الإختصاص المُقيَّد:** ويعني أن القانون يحتم على جهة الإدارة إذا ما توافرت شروط معينة ضرورة العمل والتصرف على نحو معين يلزمها بإتباعه. فالقانون هو الذي يأمر الإدارة ويرسم لها مقدما السلوك الواجب عليها إتباعه في هذا الشأن إذا ما تحققت الشروط الواجب توافرها لإمكان مباشرة العمل الإداري.
- **الاعتقال:** هو عملية القبض على مجرم أو متهم باسم القانون أو السلطة وتقيد حريته بمنعه من الإنتقال ومن مغادرة المحل الذي وضع فيه أو الاتصال بغيره دون إذن من السلطة المختصة.
- **الحبس:** وهو في معنى مرادف للإعتقال ومضمونه تقييد حرية الفرد رغم إرادته.

-**السوابق**: صدور أكثر من حكم نهائي ضد شخص لارتكابه جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون.

-**الاشتباه (الشهرة)**: وهو بمعنى إعتياد الشخص على ارتكاب الجرائم مما يوفر قناعة لدى المحكمة بسوء نية وسلوك المشتبه فيه ويكفي في ذلك شهادة رجال الأمن ووجود قرائن تؤيد ذلك وتعتبر تعدد الإتهامات قرينة على ذلك حتى ولو حكم بالبراءة لبطلان الإجراءات أو عدم كفاية الأدلة.

-**الحاكم الإداري**: موظف يتبع السلطة التنفيذية ويمثلها في دائرة الإختصاص.

-**المحافظ**: الشخص المعين من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخليَّة واقتران قرار التعيين بالإرادة الملكية السامية.

-**المتصرف**: الشخص المعين من وزير الداخليَّة ضمن المؤهلات المحددة بموجب نظام التشكيلات الإدارية.

الدراسات السابقة:

ينفرد التوقيف الإداري المستمد من قانون منع الجرائم بأهمية كبيرة لدى فقهاء القانون الإداري في الأردن، وذلك لما يشكله هذا القانون بما يحويه من إجراءات وقائية تمس حرية الأفراد في سبيل غاية سامية تقوم عليها هيئات ضبط إداري مخولة صلاحيات إصدار قرارات قضائية بالمعنى الموضوعي مخالفة الأصل العام بالولاية على القضاء من قبل السلطة القضائية للمحافظة على النظام العام وكان هذا القانون موضوع دراسة للكثير من الباحثين الذين بحثوا في مختلف الجوانب المتعلقة بهذا القانون. وما يميز موضوع الدراسة الحالية للباحث عن هذه الدراسات بأنها ركزت على الرقابة القضائية وعلى الإجراءات المُتخذة من قبل الحُكَّام الإداريين للمحافظة على النظام العام. ومن خلال إستقراء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بالمقارنة مع

القضاء الفرنسي والمصري كلما كان ذلك مفيداً للدراسة لبيان مدى انسجام القضاء الإداري الأردني مع القضاء المقارن.

وفي هذا القسم من الدراسة تناول الباحث الدراسات السابقة المتعلقة بموضوع الدراسة، القديمة منها والحديثة:

الدراسة الأولى: د. خالد سمارة الزعبي: شمولية عمل الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إداريا وأمنيا، بحث منشور في مجلة دراسات في الجامعة الأردنية، المجلد الرابع العشر، العدد الثامن، 1987. وقد ركزت الدراسة على الإيجابيات المتحققة للدول من تطبيقها نظام اللامركزية الإدارية والدور المحوري الذي يقوم به الحاكم الإداري بتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والإدارية بصيغته الفاعلة في الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية في ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية والدور الشمولي الذي يمارسه إدارياً وأمنياً في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

ويختلف موضوع هذا البحث مع الدراسة الحالية بأنها موجهة لقانون منع الجرائم والصلاحيات المشمولة في الظروف العادية بموجبه للحاكم الإداري في مجال تحقيق الأمن والمحافظة على النظام العام ودون البحث في الصلاحيات الإدارية للحكام الإداريين، ودون البحث في الجانب الأمني في الظروف الإستثنائية.

الدراسة الثانية: د. علي خطار شطناوي: الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954. مجلة الأمن والقانون بالجامعة الأردنية. ركزت الدراسة على الرقابة القضائية التي تمارسها محكمة العدل العليا على القرارات الصادرة عن الحُكّام الإداريين للمحافظة على النظام العام والمستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 بمقارنتها بالقانون السابق لسنة 1927 وهو ما تمَّ بحثه بشكل موسع في الدراسة الحالية

وتتبع اتجاهات محكمة العدل العليا الحديثة أي بعد تاريخ الدراسة بالإضافة لبحث إتجاه محكمة العدل العليا في الرقابة على عدم مشروعية قرارات الحُكّام الإداريين الموجبه للمسؤولية ومدى تطابقها مع مسلك القضاء المقارن.

الدراسة الثالثة: سوسن الزين، رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، 2011. قامت هذه الدراسة على بحث مشروعية قرارات التوقيف الإداري الصادرة عن الحُكّام الإداريين بموجب الصلاحيات الممنوحة لهم بمقتضى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 والرقابة عليها في الظروف العادية، وبموجب قانون الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية في الظروف الإستثنائية بالمقارنة مع الأوضاع المشابهة في النظام القانوني لكل من فرنسا ومصر متبعه في ذلك المنهج التحليلي التأصيلي المقارن. وقد خلصت الدراسة إلى عدم دستورية قانون منع الجرائم والإجراءات المتبعة بمقتضاه وإلى مخالفة هذا القانون للمواثيق والأعراف الدولية المنادية بحقوق الإنسان والمدافعة عنها في الدول المعاصرة والتي تقر في حق الأفراد في التقاضي لدى القاضي الطبيعي حيث تضع هذه المواثيق هذا الحق على قمة أولوياتها.

وقدمت الدراسة مجموعة من التوصيات تدور في مجملها حول حصر التوقيف والحبس بالجهات القضائية فقط مطالبة بإلغاء جميع النصوص القانونية التي تمنح الحاكم الإداري سُلطة القبض والحبس. وفي حال عدم إلغاء القانون توصي الباحثة بإلغاء بعض النصوص الواردة في قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 وتعديل بعضها الأخر بما يتوافق والمعايير الدولية الحديثه على اعتبار أن التوقيف الإداري إجراء ضبطي احتياطي.

ويتشابه هذا البحث مع موضوع الدراسة الحالية في استخدام نفس المنهج مع اختلاف بسيط في استقراء واقع قانون منع الجرائم والبيئة التي أدت إلى نشوءه والحاجة إليه، ومبررات استمرار العمل به.

ويختلف موضوعا الدراسة بأن دراسة (سوسن الزين) قارنت باستفاضة موضوع السلطات الضبطية في فرنسا ومصر مع سُلُطاتَ الحُكّام الإداريين في الظروف العادية والاستثنائية بينما تركز دراسة الباحث الحالية على قانون منع الجرائم والسلطات الضبطية التي يخولها القانون للحكام الإداريين في المحافظة على النظام العام بالتركيز على الجانب الأمني المتمثل بمنع الجريمة والوقاية منها والرقابة القضائية على قرارات الحُكّام الإداريين مع بيان إتجاهات محكمة العدل العليا بالنظر في هذه القرارات وبحث مشروعيتها وخاصة المشروعية الداخليَّة لهذه القرارات.

الدراسة الرابعة: د. منيب محمد زبيع، ضمانات الحرية في مواجهة سُلُطاتَ الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، 1981. وتعلق موضوع هذه الدراسة بموضوع الدراسة الحالية بضمانات الحرية المتمثلة بالرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الماسة بحرية الأفراد وطبيعة هذه الرقابة سواء كانت سياسية، إدارية أو قضائية وما تمثله هذه الرقابة من وجوب التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها وما تشكله حريات الأفراد من أهمية خاصة في هذه الضمانات مقابل سُلُطاتَ الضبط الإداري وما تلعبه من دور محوري وأساسي لحفظ كيان الدولة من خلال الغاية المخصصة لسلطاته والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام، وتختلف هذه الدراسة عن موضوع بحثي التي تركز على الجانب الأمني التي تحقق سُلطة الضبط الإداري المتمثلة بالحاكم الإداري تحديداً والصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 في المحافظة على الأمن وتحقيق الغاية التي ابتغاها المُشَرّع الأردني من إصدار هذا القانون وظروف نشأته والأسباب الداعية للإصرار على إبقائه والعمل به بالرغم من تعرضه للكثير من النقد مع عقد مقارنة بما يشابهه من قوانين بالدول العربية إذا وجد.

وكانت أهم نتائج هذه الدراسة وتوصياتها تتمثل في الضمانات القانونية الفاعلة في مراقبة أعمال الإدارة لإلزامها بالتقيد بروح القانون، ونصوصه من خلال تفعيل دور الرقابة السياسية

المتمثلة في المجالس النيابية باعتبارها رقيبة على السلطة التنفيذية، والرقابة الإدارية المكفولة بحق التظلم وتقديم الشكوى، والرقابة القضائية القائمة على أسس من كفالة حق التقاضي وإزالة موانعه وتقريب جهات التقاضي للمواطن.

خطة الدراسة:

تكونت الدراسة الحالية من العناصر الآتية:

- مقدمة
- تمهيد
- الفصل الأول: ماهية سُلْطاتْ الحاكم الإداري وطبيعتها القانونية. وتكون من مبحثين، هما:

المبحث الأول: الإجراءات والتدابير الضبطية المستمدة من القانون.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن الحاكم الإداري بموجب القانون.

- الفصل الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري. وتكون من مبحثين، هما:

المبحث الأول: رقابة المشروعية على قرارات الحاكم الإداري.

المبحث الثاني: رقابة التعويض عن عدم مشروعية قرارات الحاكم الإداري.

- خاتمة

الفصل الأول

ماهية سُلطاتْ الحاكم الإداري وطبيعتها القانونية

تمهيد:

أهمية القانون ومبررات إستمرار العمل به

يُعتبر قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954م من قوانين الأمن الأجتماعي الوقائية والصادر إستناداً لدستور المملكة لعام 1952، والتي تهدف إلى منع الجريمة ومحاربتها قبل وقوعها حفاظا على الأمن العام، باعتباره أحد عناصر النظام العام.

ويتربع موضوع المحافظة على الأمن العام بل واستقراره على قمة أولويات الدولة، حيث يساهم تطبيق هذا القانون بالمحافظة على أخلاقيات المجتمع واستقراره من خلال صيانة الحقوق، على إعتبار أن مكافحة الجريمة بل ومنع وقوعها تعد من أبرز أهداف السياسة الجنائية التي ترمي الدولة إلى تحقيقها من خلال إصدار العديد من التشريعات ومنها هذا القانون.

وقد منح قانون منع الجرائم الحُكّام الإداريين (المحافظ، المتصرف) سُلطة تقديرية تخولهم فرض بعض التدابير والإجراءات الأمنية التي تمس حريات الأفراد،من أجل تحقيق هدف المُشَرِّع المتمثل في صيانة النظام العام ،ولكن هذه السلطات ليست مطلقة وإنما تحدد بما يمنحها اياه القانون من حيث المدى والموضوع، من أجل توقي الإخلال بالنظام العام من الفئات الموصوفة بالقانون.

وبسبب ما تحدثه هذه السلطة التقديرية من إخلال بمبدأ التوازن بين الصلاحيات بالمقارنة مع الضمانات، فقد أطلق على هذا القانون العديد من الأوصاف التي تسمه بعدم الدستورية، حيث يواجه هجمة من جهات مختلفة[1] تنادي بإلغائه وفي أحيان أخرى تطالب تعديل

---

1 http://nmsh82.maktoobblog.com/69690/.

نصوصه بحيث تضيق من صلاحيات الحُكّام الإداريين وتضع قيود أشد صرامة حال استخدام هذه السلطات كونها تمس أقدس حقوق الأفراد وهو الحق في الحرية.

ويرى البعض الآخر [1] أن وجود هذا القانون أصبح أكثر ضرورة من قبل وذلك لعدة أسباب من أهمها:

أولاً: إلغاء الأحكام العرفية عام 1989، بعد أن استمر العمل بها فترات طويلة والتي تخول رئيس الوزراء بصفته حاكما عسكريا عاما تفويض سلطته لمن يرى،والتي فوضها إلى الحُكّام الإداريين بعد موافقة جلالة الملك، حيث أن الحُكّام الإداريون يلجأون إلى التوقيف الإداري إستنادا لنص المادة (9) مكرر من تعليمات الإدارة العرفية [(2)]، والتي لا تستوجب أية إجراءات يتبعها الحاكم الإداري قبل إتخاذ القرار بإستثناء التزامه بالغاية المحددة، وهي المحافظة على السلامه العامة وصيانة أمن البلد الداخلي والخارجي.

ثانياً: إن مجموع القوانين القضائية وعلى رأسها قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ قد قيد صلاحيات المدعي العام بالتوقيف في حالات محدده، فقد أتت على ذكرها المادة (114) منه وهي:

أ – اذا كان الفعل المسند للمشتكى عليه معاقبا بالحبس لمدة لا تزيد عن سنتين، أو بعقوبة قضائية مؤقته وتوافرت الدلائل التي تربطه بالفعل المسند اليه على أن لا تتجاوز مدة التوقيف (15) يوماً ، مع جواز تمديدها اذا اقتضت مصلحة التحقيق على ان لا تتجاوز (6) اشر في الجنايات وشهرين في الجنح.

---

1 http://www.alghad.com/index.php/article/342212.html.

(2) التعليمات العرفية والتي تصدر إستنادا إلى المادة 125 من الدستور الأردني (في الظروف الإستثنائية) وهي من إختصاص جلالة الملك يصدرها بموجب إرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء، وتعتبر من أعمال السيادة التي تنأى عن الرقابة القضائية.

(ب- اذا كان الفعل المسند للمشتكى عليه من جرائم الإيذاء أو الإيذاء غير المقصود أو السرقة.

ج- اذا لم يكن له محل إقامة ثابت ومعروف في المملكه على أن يفرج عنه اذا كان الفعل المسند للمشتكى عليه معاقب عليه بالحبس مده لا تزيد على سنتين، وقدم كفيلا يوافق عليه المدعي العام لضمان توديعه كلما طلب اليه ذلك.

أمّا المادة (112) من قانون أصول المحاكمات الجزائية فقد حصرت صلاحية الشرطة بإبقاء المشتكى عليه بالنظاره لمدة (24) ساعة فقط،حيث يجب أن يساق بعدها إلى المدعي العام للتحقيق معه.

ويترتب على حصر حالات التوقيف القضائي وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية ولدواعي وأسباب قانونية أخرى مثل عدم ملاحقة مرتكب جرم الزنا إلا بعد تقديم شكوى من أحد الأشخاص الذين نص عليهم القانون حصراً، وشرط تقديم الشكوى بحق الشريكين معاً، وللطبيعة التي يتمتع بها المجتمع الأردني والتي تتسم بالطابع الأجتماعي العشائري وسيادة الأعراف والتقاليد الأجتماعية المحافظة، فيما يخص بعض القضايا الحسَّاسَة والتي تُثير المشاعر لدى العامَّة مثل (القتل، هتك العرض، تقطيع الوجه) حيث يختص الحاكم الإداري بمثل هذه القضايا وفقا للقانون وهو يبذل في سبيل ذلك جهود جبَّارة لإحتواء الحدث في بدايته، وإتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام في منطقة إختصاصه الوظيفي.

ومما يوجب ويدعم استمرار العمل بقانون منع الجرائم حيث توجد الكثير من الأفعال التي ترتكب من قبل أشخاص يتسمون بالخطورة الجرمية ولا يمكن ملاحقتهم قضائيا، إما لأن الفعل لا يعد جرماً أو لعدم تقديم شكوى، أو لعدم ثبوت أو وجود الأدلة، فتوجب الضرورة تدخل الحاكم الإداري لإتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة للحد من الخطورة الإجرامية لأولئك الأشخاص، ضماناً لسلامة المجتمع وأمنه.

وللحيلولة دون تفاقم الخلافات والمشاكل الإجتماعية بخاصة في قضايا الأخلاق العامة، فإن الحاكم الإداري يلعب دوراً أساسياً في معالجة هذه الخلافات والمشكلات بطرق إدارية وقانونية وفي الوقت المناسب، وبالتالي يتحقـــق الأمن الإجتماعي.

وبالرغم من كل الإنتقادات التي توجه إلى قانون منع الجرائم كونه يمنح الحُكّام الإداريين سُلطاتْ واسعة وتقديرية، يتخذون بموجبها قرارات تمس حريات الأفراد التي كفلتها جميع المواثيق والعهود الدولية.

وجاء النص عليها في جميع الدساتير الحديثة ومنها الدستور الأردني حيث جاءت هذه الحريات على اطلاقها وأوجبت عدم المساس بها إلا بالقانون، ومن السلطة الأصيلة القائمة وظيفتها على تطبيقها.

ورغم كل هذه الموجبات فإن غياب قانون منع الجرائم سيحدث نوعا من الأضطراب الأمني وإنفلات الأشخاص الذين يتسمون بالخطورة الأجرامية وبالأخص (ذوي الأسبقيات) من السيطرة الأمنية، كما سيؤدي إلى زعزعة أركان النظام العام التي يقوم عليها المجتمع كون القاضي لا ينظر إلى أسبقيات المشتكى عليه، وإنما يتقيد في القضية المنظورة أمامه وحيثياتها فقط بحيث يحكم بما بين يديه من بيّنات.

وتبقى البواعث الأجرامية في الشخص كامنة لديه مع عدم امكانية تغليظ الأحكام في حالة التكرار، بإستثناء عدم إستفادة المكرر للإجرام من الأسباب المخففه للحكم شرط أن يصدر الحكم السابق عن المحاكم العدليه كي يعتبر أساسا للتكرار[1]. وغير ذلك فعلى القاضي أن يكون ملتزماً بالحكم بما بين يديه من بينات ووزنها وإصدار حكم يتناسب مع الجرم المسند للمشتكى عليه.

---

(1) المادة (104) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته لغاية 2010 والمنشورة في الجريدة الرسمية عدد (5034) تاريخ 2010/6/1 القانون المؤقت رقم (12) لسنة 2010.

المبحث الأول

ماهيّة سُلُطاتْ الحاكم الإداري

قبل الخوض في ماهية سُلُطاتْ الحاكم الإداري نتعرض لماهية السلطة لغة و اصطلاحاً وتعريف الحُكّام الإداريين حسب نظام التشكيلات الإدارية الساري المفعول.

أولا: مفهوم السلطة في اللغة:

السلطة مشتقة من الفعل سلط على الشيء أي إحتواه، وأحكم القبض عليه، والسلطة هي القوة المحكمة والمؤطرة بشكل يصعب الأفلات منه، كما أنها أي السلطة قدرة شخص معين على فرض أنماط سلوكية على شخص آخر[1].

وفي القانون: السلطة هي أحد الأركان الأساسية لنشوء الدولة مع الشعب والأقليم، وهي بهذا المعنى "تعني وجود هيئة تبسط سلطانها وسلطاتها على كامل إقليم الدولة وعلى الأشخاص القاطنين فيها.

وتُعرّف "السُلطة" أيضاً على أساس القدرة على الفعل الإرادي وتدل على ظاهرة الأمر والخضوع التي تؤدي إلى إيجاد علاقات غير متكافئة بين الحاكمين والمحكومين، وتعتبر من المقتضيات المباشرة للوجدان العام[2].

وتعرف أيضاً على أنها " هي صلاحية في الأمر والنهي وإحداث أثار قانونية بالإرادة المنفردة في مواجهة الغير " [3].

---

(1) مصطفى العوزي، موقع نت، http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=159307 .

(2) محمد نوح،موقع نت، http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=159307 .

(3) المحامي موريس نخلة وآخرون: القاموس القانوني الثلاثي ،منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، 2002، ص958.

ثانياً: الحُكّام الإداريون:

تنص المادة (2) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954على تشمل لفظ (المتصرف محافظ العاصمة)،و قد جاء هذا اللفظ حصرا على من هم في رتبة متصرف بالاضافة إلى محافظ العاصمة فهم المعنيون مباشرة في تطبيق القانون دون سواهم،ولكن في الواقع العملي فإن جميع المحافظون يمارسون هذه الصلاحيات إستنادا إلى نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لسنة 1966 المادة (28- ن) منه والتي أناطت بالمحافظين جميع الشؤون التي أنيطت بالحكام الإداريين بموجب أي قانون أو نظام معمول به.

ويأتي هنا تسأول طالما أثار الجدل بين فقهاء القانون وهو كيف لنظام أن يعدل أحكام القانون، ويأتي بأحكام جديدة لم ينص عليها القانون بما يخص هذه السلطات،ذلك أن القواعد القانونية كما هو مستقر عليها الرأي فقها وقضاء تتدرج في القوة حسب تسلسل يكون الدستور في رأسه ويليه القانون فالنظام، تدرجاً لا يطغى فيه الأدنى على الأعلى، بل يخضع له شكلاً وموضوعاً فلا يعدل القانون نص في الدستور ولا يضيف عليه، وكذلك لا يعدل النظام نصاً قانونياً ولا يضيف عليه ولا ينتقص منه، بل يجب أن ينسجم مع أحكامه شكلا وموضوعا بحيث يهيمن الأعلى على الأدنى ليكون ضمانا لشرعية تصرفات جميع السلطات في الدولة، ومحافظاً على هيبة كل سُلطة [1].

1-المحافظ: موظف عام في (وزارة الداخليَّة) يتبع حسب التسلسل الإداري لوزير الداخليَّة، ويعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخليَّة على أن يقترن قرار التعيين بالإرادة الملكية السامية [2].

---

(1) فاروق الكيلاني: المحاكم الخاصة، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، 1980، ص301.

(2) المادة (4) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة2000، والصادر بمقتضى المادة (120)من الدستور الأردني لعام 1952.

ولم يشترط المشرع للتعيين في هذه الوظيفية أية مؤهلات علمية أو خبرات عملية أو مؤهلات خاصة لشاغلها[1]، وهي وظيفة واقعه في الفئة العليا (ب) من وظائف الدولة بإستثناء ما ورد في المادة الرابعة من نظام التشكيلات الإدارية، وفيما غيره يخضع المحافظ لنظام الخدمة المدنية[2]..

ويعتبر المحافظ رئيساً للإدارة العامة في محافظته وأعلى سُلطة تنفيذية فيها، ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة، ويبت المحافظ مباشرة في الأمور الداخله في إختصاصه ويحيل للمراجع المختصه بالأمور الخارجة عن اختصاصه مشفوعة برأيه[3].

ويتولى المحافظ المهام والصلاحيات المخوله اليه بموجب التشريعات النافذة بما في ذلك:

أ–صون الحريات العامة وحقوق المواطنين.

ب– المحافظة على الأمن والإستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم وإتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لذلك.

ج–المحافظة على النظام ألعام والآداب العامة وتأمين راحة المواطنين[4].

وتعتبر هذه الصلاحيات شاملة لجميع عناصر النظام العام فهو المسؤول الأول عن المحافظة على النظام العام والشامل ضمن منطقة إختصاصه، علما بأن المحافظ لا يعتبر من هيئات الضبط الإداري بالمفهوم العام ،وعلة ذلك حسب الرأي الغالب في الفقه لأنه لا يستطيع إصدار

---

(1) سليمان بطارسة :محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير، مادة الوظيفة العامة، جامعة اليرموك، الفصل الأول، 2011.

(2) المادة (6) من نفس النظام.

(3) المادة (9) من نفس النظام.

(4) لمادة (10)من نفس النظام.

أنظمة ضبط إداري أي قرارات تنظيمية مستمدة من هذه الأنظمة[1]، وبصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية.

وينحصر دوره في تنفيذ التشريعات النافذة التي تخوله حق إصدار قرارات ضبطية فردية وتنفيذها تنفيذاً مباشراً إستناداً لأحكام نظام التشكيلات الإدارية، وتشير هذه الصلاحيات إلى أن المحافظ ضمن منطقة إختصاصه المكاني هو صاحب الولاية العامة في تنفيذ سياسة الدولة بما يكفل عدم المساس بالنظام العام وتأمين الرفاه والسكينة العامة للأفراد، وتنظيم سبل الحياة التي تكفل للجميع العيش بسلام بحدود إستقلال القضاء، على أن يعلم الوزير بالواقع العام للمحافظة بشكل دوري وعند الضرورة.

2-المتصرف: موظف عام في (وزارة الداخليَّة) ويتبع حسب التسلسل الإداري المحافظ. وهو رئيس الإدارة العامة في اللواء وأعلى سُلطة تنفيذية فيه ويتقدم على جميع موظفي الدولة في اللواء[2].

ويشترط فيمن يُعيَّن متصرفاً ما يلي:

- أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل.
- أن يكون قد عمل في الوزارة مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- أن لا تقل درجته عن الثانية.

ويُستفاد من هذه الشروط أنَّه يتطلب حد أدنى من الكفاءة العلمية التي حددت بالدرجة الجامعية الأولى وبسنوات خبرة في عمل الوزاره لما يتمتع به المتصرف من سُلطات كثيرة

---

(1) أنظمة الضبط الإداري (وهي تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذيه بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفه وتعتبر من أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز مظهر لممارسة سُلطة الضبط الإداري.إذ عن طريقها تضع سُلطة الضبط قواعد عامة مجرده تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بحيث تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات أي جزاءات على من يخالفها).

(2) المادة (36) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

وخطيرة، ووقعها في صميم حقوق وحريات الأفراد لذا حرص المُشَرِّع أن يكون ممن تتوافر بهم شروط خاصة، من حيث التأهيل العلمي والخبرة العملية ليكون قادراً على إدارة الوحدة الإدارية بفاعلية وكفاءة[1]، ويرى الباحث أنَّه كان من الواجب أن تضاف إلى هذه الشروط التخصص القانوني، لأن هذا التخصص يبعد عن الحُكَّام الإداريين الإدعاء بأنهم غير متخصصين ولا مؤهلين لمحاكمة الأفراد وإصدار هذه القرارات بحقهم، وعلى الأقل التأهيل داخل الوظيفة بإضافة دورة متخصصة في القانون تمنح درجة الدبلوم العالي لمن هم غير متخصصين من الحُكَّام الإداريين في القانون أو إلحاقهم بالمعهد القضائي الأردني المتخصص في تأهيل القضاة، خاصة وإن نية المُشَرِّع اتجهت إلى منح المتصرف صلاحية محاكمة الأفراد، وإصدار أحكام قضائية بالمعنى الفني والقانوني للحكم القضائي، وذلك في أكثر من تشريع نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر قانون صيانة المزروعات رقم 58لسنة 1968، وقانون الزراعة رقم 20 لسنة 1973 قرارات قضائية ذات حجية لا تستأنف إلا أمام وزير الداخليَّة الذي يجوز له سحب وتعديل هذه الأحكام إذا ما رأى وجه لذلك، وذلك لتوافر عناصر الحكم القضائي فيها كما إتجهت نية المُشَرِّع بوضوح في إضفاء الصفة القضائية عليها[2]. وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا في قضائها حيث قضت في أحد أحكامها "....إن القرارات الصادرة عن مساعد المحافظ والمحافظ ووزير الداخلية بتضمين المستدعين قيمة الضرر الاحق بالمزروعات من جراء تطاير الغبار الكثيف من كساراتهم إستنادا إلى قانون صيانة الأشجار والمزروعات رقم (58) لسنة 1966 ،وقانون الزراعة رقم (20) لسنة 1973 هي قرارات قضائية لإن إرادة الشارع واضحة في إضفاء الصفة القضائية عليها ولإن عناصر القرار

---

(1) خالد الزعبي: شمولية عمل الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إدارياً وأمنياً ، مجلة دراسات ، المجلد الرابع عشر ، العدد الثامن ، 1987، ص171.

(2) حيث جاء النص عليها في قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992.

القضائي متوافرة فيها ، وعلى ذلك فإن محكمة العدل العليا لا تكون مختصة في طلب إلغاء هذه القرارات "[1].

ويرى الباحث أن منح الحُكّام الإداريين هذه الصلاحية القضائية ربما كان له ما يبرره في الستينات والسبعينات من القرن الماضي عندما كانت معظم أراضي المملكة زراعية، وكانت الزراعة مصدر رزق شريحة واسعة من سكان المملكة، بالإضافة إلى أن تربية الماشية كانت على درجه كبيره من الشيوع في معظم محافظات المملكة الزراعية منها وكانت الإعتداءات كبيره ومتكررة على المزروعات، مما قد يبرر للمشرع منح مثل هذه الإختصاصات ونزعها من السلطة القضائية ذات الإختصاص الأصيل لدواعي ومبررات عملية هدفها وقف الإنتهاكات ودرء الضرر ورفعة على المحاصيل الزراعية التي كانت تشكل مصدر أساسي للرزق لنسبة كبيره من سكان بعض المحافظات على الأقل.

ولكن منذ مطلع الألفية الثالثة زالت معظم هذه المبررات في منح هذه الإختصاصات للحكام الإداريين ويرى الباحث أن يعاد النظر في هذه التشريعات وإعادتها للسلطة الأصيلة القائمة وظيفتها على حماية النظام القانوني(السلطة القضائية).

ويرى الباحث أيضاً أن منح هذه الإختصاصات للحكام الإداريين يخالف نص المادة 102 من الدستور الأردني والتي تنص " تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومه أو تقام عليها بإستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع أخر نافذ المفعول." بعد أن بين الدستور في المادة 99 منه أن المحاكم ثلاثة أنواع: (المحاكم النظامية، والمحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة).

---

1 قرار محكمة العدل العيا رقم :1974/6 ، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1974/1/1 ،ص545 ، منشورات مركز عدالة .

وفي المادة 110 التي تنص تمارس المحاكم الخاصة إختصاصها في القضاء وفاقا لأحكام القوانين الخاصة بها".

وما يعني الباحث من كل هذه النصوص الدستورية أنها بمجملها أكدت على لفظ المحاكم وأن ما يراد بهذا اللفظ هو الإختصاص القضائي بالمعنى الفني للفظ والذي ينسحب على العضو القائم على هذا الإختصاص والدليل على ذلك الشروط التي يجب أن تتوافر في من يعين قاضيا لدى أي محكمة على أي مستوى كانت، حيث جاءت هذه الشروط على التفصيل حسب أنواع المحاكم ودرجاتها[1].

وفي محاكم الحُكّام الإداريين والذين يستندون في إجراء هذه المحاكمات إلى قوانين صادرة بموجب دستور المملكة لعام 1952، لم تطلق أي من هذه القوانين أي لفظ يدل على أن الحاكم الإداري قاضي ويجب أن يتمتع بالشروط المؤهلة لوظيفة القضاء، وعملياً هو لا يتمتع في ما يتمتع به القضاة من مؤهلات ولا حتى الإمتيازات الوظيفية التي يتمتع بها القاضي.

أن النصوص الدستورية أنفة الذكر إتجهت إرادة المُشَرِّع من خلالها إلى إنشاء محاكم بالمعنى الفني للمحاكم للنظر في مواضيع تتطلب نوع خاص من المحاكم.شريطة أن يكون القائمين عليها ،وليس بالضرورة جميعهم ولكن على الأقل من يترأس هذه المحاكم من القضاة، وذلك على غِرار اللجان الإدارية التي أوجدها النظام الأنجلو سكسوني، والتي لا يشترط أن يكون جميع أعضائها من القضاة، ولكنها اشترطت أن يشارك بها قضاة. وأن يُعاد النظر في تعيين المحافظين من خارج موظفي الوزراة بمجموعة من الشروط المؤهلة تضمن كفاءتهم في

---

[1] المادة(10) من قانون إستقلال القضاء لسنة2001 ، والمادة (13) منه الباحثة في الشروط التي يجب أن تتوفر في من يعين رئيسا لمحكمة التمييز ،وانظر أيضا المواد(4/أ،ب،ج،د.5,6)من قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992.

العمل وقدرتهم على إتخاذ القرارات الماسة بحقوق الأفراد عن علم وخبرة فهو أجدر برعاية المشرع لأن وظيفته أعلى وأخطر من وظيفة المتصرف، وكذلك اختصاصاته أشمل وأوسع بالإضافة إلى أنه يشرف على أكثر من متصرف ضمن منطقة اختصاصه الوظيفي.

المطلب الأول: أصناف الأشخاص الذين يخضعون لأحكام قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954:

منح المُشَرِّع الأردني المحافظ أو المتصرف بموجب القانون صلاحية تقديرية في إتخاذ مجموعة من التدابير الضبطية بحق بعض الأصناف، والمحددة على سبيل الحصر في متن نصوص القانون من أجل المحافظة على الأمن العام ومنع وقوع الجريمة.

ومناط تحديد هذه الأصناف أو الفئات،أن المُشَرِّع إرتأى أن من يتصف أو ينتمي إلى احدى هذه الحالات، من شأنه أن يشكل خطرا على الأمن العام، دون تحقق إختصاص السلطة القضائية بملاحقته وإيقاع العقوبة عليه. وقد حددت المادة الثالثة من القانون فئات وأصناف الأشخاص الذين يمكن أن تطبق عليهم أحكام هذا القانون [1] وهم:

أولاً:

كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك إرتكاب أي جرم أو المساعدة على إرتكابه.

وهذه هي الحالة الأولى التي تمكن الحاكم الإداري من تطبيق أحكام قانون منع الجرائم، والتي نص المُشَرِّع على إعتبارها من الحالات التي تخوله إتخاذ بعض الإجراءات والتدابير الوقائية بحق الشخص الذي يتواجد في مكان عام أو خاص، ويوحي أنَّه على وشك أن يرتكب جرما أو يساعد على إرتكابه.

---

(1) المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

ولكن المشرّع لم يحدد ماهية هذه الحالة ولا كيفية الإيحاء الذي ولد القناعة[1] لدى الحاكم الاداري لإتخاذ الإجراء الضبطي الوقائي بحق هذا الشخص، ويرى الدكتور علي خطار شطناوي " أن تحديد تلك الحالة ينبغي أن ينطلق من منطلقين إثنين هما"[2]:

أ- غاية الضبط الإداري، التي تستهدف منع وقوع الفعل المخل بالنظام العام[3].

ب- والمنطلق الثاني يتمثل في أن الإجراءات الضبطية المستمدة من قانون منع الجرائم هي مجرد إستثناء، فالأصل العام هو حرية الذهاب والإياب[4]. بحيث أن حق الإقامة كفلها الدستور ونص عليها في المادة 9 فقره 2"، والإستثناء هو تقييد حرية الشخص والإقامة الجبرية وعليه فإنه يتعين إستناداً لهذه القاعدة الأصولية في تفسير القواعد القانونية والقضائيه أن الإستثناء لا يقاس عليه، ولا يجب أن يتوسع في تفسيره.

لذا يجب أن تفسر تلك الحالات في أضيق الحدود وكذلك تحديد ماهية الشروع في الجريمة وتمييزه عن الأعمال التحضيرية، فالشروع في القانون الجزائي هو " البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة والمؤدية إلى ارتكاب جناية أو جنحه ، فإذا لم يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمه لحصول تلك الجناية أو الجنحه لحيلولة أسباب لا دخل لإرادته فيها،ولا يعتبر شروعا في جريمة مجرد العزم على إرتكابها ولا الأعمال التحضيرية السابقة على الفعل.

---

(1) "القناعة هي حالة نفسية وذهنية تلتصق فيها حقيقة الشيء على نحو لا يثير الشك ولا يحتمل الجهل أو الغلط"، أنظر في ذلك علي خطار شطناوي : الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري، مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر ، العدد الأول ، 2002، ص315.

(2) علي خطار شطناوي: الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، مجلة الأمن والقانون ،ص 125.

(3) يعرف النظام العام "بأنه مجموعة من القواعد التي لها من الأهمية الإجتماعية ما يجعل من غير الجائز، تجنب تطبيقها وذلك أن النظام يستهدف بطبيعته المحافظة بصفة أساسية على القيم التي لا غنى عنها للنظام الإجتماعي."أنظر في ذلك سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1982.

(4) المادة (68) من قانون العقوبات الأردني السابق ذكره..

ويتضح من نص المادة (68) من قانون العقوبات الأردني السابق ذكره، إذا كان الشروع جريمةً يعاقب عليها القانون فإنها تدخل ضمن الإجراءات العلاجيه التي ينص عليها القانون الجزائي، مما يرتب أن إصطلاح على وشك إرتكاب أي جرم أو المساعدة على إرتكابه ينصرف إلى التفكير بإرتكاب الجريمة والتصميم عليها، وأما الأعمال التحضيرية التي يقوم بها الجاني فلا تعد شروعا في جريمه وفق نص المادة (69) من قانون العقوبات الأردني بل بمجرد العزم على إرتكابها.

ولكن المراد الذي تنبئ به هذه الأعمال التحضيرية هو كل فعل يضع الجاني نفسه ليتمكن من الأقدام بعد ذلك على تنفيذ الجريمة، أو خلق الوسط الملائم لتنفيذ الجريمة وفق رؤية يضعها الجاني في تصوره [1]، أما البدء في التنفيذ فإنه يؤدي حالا ومباشرة إلى الجريمة ،وقضت محكمة العدل العليا تطبيقا لهذه الحاله في حكم قديم لها " إذا إقتنع المتصرف من البينات التي استمعها أن المستدعي كان في حالة تدل على أنّه على وشك إرتكاب جريمة تهريب المخدرات، فإن من حقه اللجوء إلى تطبيق قانون منع الجرائم، إذ أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون أجازت تطبيق أحكام قانون منع الجرائم على كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك إرتكاب أي جرم أو المساعدة على إرتكابه "[2].

---

(1) علي خطار شطناوي: مرجع سابق ،ص127.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1956/119 تاريخ 1956/5/26، مجلة نقابة المحامين لسنة 1957، ص245.

ويتضح من هذا القرار أن المتصرف أتخذ إجراءات وقائية بحق الشخص الذي كان ينوي الشروع في جريمة تهريب المخدرات وكان عزمه إتمام الجريمة (التفكير بإرتكاب هذه الجريمة والتصميم عليها).

وأن ما أتخذ بحقه من إجراءات كان المانع من إتمامها وهي غاية التدبير الوقائي التي يجب أن تستهدفها إجراءات الضبط الإداري دائماً حفاظا على السلامة العامة وأمن الوطن.

ثانياً:

كل من إعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو إعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقه أو التصرف بها.

وحيث أن هذه الحالة ترتبط بالأعتياد والتكرار أي القيام بالعمل أكثر من مرة، مما يدل على أن هذا الشخص إعتاد على مثل هذا الفعل الضار وأصبح من أصحاب الأسبقيات المثبته في صحيفته الجرمية، بعد صدور حكم قضائي مبرم بالعقاب بسبب إرتكاب جريمة سابقة.

ويمكن أن نفهم القصد من هذه الحاله من خلال مضمون قرار محكمة العدل العليا والذي جاء فيه أنَّه" للمحافظ اذا كان لديه ما يحمله على الأعتقاد بوجود شخص في منطقة إختصاصه من أصحاب السوابق بإرتكاب الجرائم وسبق ملاحقته بتهم مختلفة، فإن له في نطاق سلطته التقديريه فرض الإقامة الجبرية على هذا الشخص، ولا يغير من ذلك عدم إقتران توديع المستدعي للجهات القضائية بأحكام قضائية ما

دامت ملاحقته كانت لمرات عديدة وكانت تشير إلى خطورته على أمن المجتمع استنادا إلى ما ورد بأقواله وكشف اسبقياته وإدانته في بعض الجرائم وشمولة بالعفو العام[1].

ويُفهم من مضمون هذا القرار أنّه لا يشترط في توديع الجاني للمحاكم بتهم جنائية ويصاحبها أحكام باته بحقه بل يكفي ان يكون هذا العود متكررا، مما يثبت في صحيفته الأجرامية خطورة واضحة على أمن المجتمع، أي أن المحكمة لا تتطلب المشروعية في إتخاذ الاجراءات الضبطية بحقه من صدور أحكام جزائية بإدانة الشخص بإرتكاب عدد معين من الجرائم السابقة، بل إكتفت بأن يوصف الشخص بأنه معتاد،أن يتهم مرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي حتى وإن لم تصدر بحقه أحكام قضائية نهائية[2].

وفي حكم آخر قضت "أن المستدعي أتهم بإرتكاب جرم السرقة وجرى التحقيق معه في الدعوى التحقيقة رقم(88/95) كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة بتهم مختلفه وردت تفاصيلها في كشف أسبقياته المبرز أمامنا وعن المدة ما بين عام (1987-88) كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة بتهم مختلفة وردت تفاصيلها في كشف أسبقياته المبرز أمامنا فضلا عن تقارير صادرة عن شرطة محافظة العاصمة تنبئ عن تواجده المتكرر في ظروف توجب الشبهة في منطقة جبل الحسين "[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1995/290، تاريخ 1995/1/17، منشورات مركز عدالة.

(2) علي خطار شطناوي: الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مرجع سابق، ص128.

(3) قرار محكمة العدل العليا: 1995/66، مجلة نقابة المحامين، ص 1774، منشورات مركز عدالة.

ويفهم من هذا القرار إستقرار محكمة العدل العليا على أنَّه لا يتطلب لتطبيق هذه الحالة أن

يكون هناك أحكام قضائية نهائية بحق الشخص الذي يكرر الوقوع في الجريمة والتواجد في

محال توجب الشبهه، من أنَّه يشكل خطورة على الأمن العام،وأن الحاكم الإداري قد إستخدم

صلاحيته التقديريه لإتخاذ الأجراءات الضبطية الوقائية بحق هذا الشخص حفاظا على النظام

العام.

ثالثاً:

كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

وتشير هذه الحالة إلى فئة من أبناء المجتمع ممن إعتادوا الإتيان بالأعمال الأجرامية

على مختلف أنواعها، وطال أذاهم الكثير من الناس بمختلف أنواع الترويع، بفرض إرادتهم على

المحيط الذي يعيشون فيه.

مما يترك إنطباعاً لدى العامة بأنهم من زمرة الإشرار الذين يجب أن يتجنبهم الناس لكي لا

يطالهم الأذى والضرر منهم، فهم يتفننون في كيفية الحاق الضرر بالعامة دون أن تثبت هذه

الجرائم قضائيا بحقهم وذلك لأسباب متعددة عمليا ومنها يرى الباحث:

أ- عدم قدرة المعتدى عليهم من إثبات إيذاء هذه الفئة عليهم قضائياً بسبب الخوف الذي ينتابهم

من الأعتداء عليهم في حال الشكوى على المعتدين عليهم مستقبلا،بحيث يترتب عملياً بأن

أصحاب السوابق يتهددونْ ضحاياهم بالإنتقام مستقبلاً.

ب- تمتع أصحاب السوابق الجرمية بنوع من الذكاء المعرفي في ما يقومون به من أفعال

ضارة، من خلال إخفاء آثار أعمالهم الجرمية وقدرتهم على إخفاء كل ما يدل على أعمالهم.

ج- إظهار هذا الشخص الإستماتة[1] في تعامله مع الناس وخاصه في المحيط الذي يعيش فيه،مما يجبر الناس على تفاديه والأنصياع التام لطلباته التي يفرضها بهذا التصرف عليهم.

وبهذا المعنى قضت محكمة العدل العليا على أنه " إذا كان من الثابت من البينة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرميه ومن إعترافاته أثناء التحقيق أنَّه من اصحاب السوابق الجرمية وقد أحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة، وأن تركه طليقاً يُشكل خطراً على الناس وعلى أمنهم وسلامتهم، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمداً من أصول ثابتة وبحدود سُلطة المستدعي ضده التقديرية، وأن أسباب الطعن لا ترد عليه، ولا يرد الأحتجاج بأن القضايا التي أحيل بها المستدعي إلى المحاكم المختصه لم تقترن بأحكام قضائية ما دام قد تمت ملاحقته في تلك القضايا تشير إلى خطورته على المجتمع"[2].

ويوضح هذا الحكم بأن عدم إقتران ملاحقة صاحب الأسبقيات بأحكام قضائية قطعية، لا يغير من كون هذا الشخص يشكل خطورة على الناس وأن بقائه حراً طليقاً يضاعف آذاه على المجتمع وهذه قرينه على أن سُلطة الحُكَّام الإداريين ليست مطلقة في استخدام هذه الصلاحيات بل محددة في من تنطبق عليهم أوصاف هذه المادة. بحيث يجب أن تكون قناعتهم مبنية على اسباب ثابتة وموجودة فعلاً وهي واضحة في هذا القرار بكشف أسبقيات المستدعي واعترافاته من خلال التحقيق فيكون الحاكم الإداري قد أعمل صلاحيته التقديرية في الحد من خطورة هذا المجرم على المجتمع، وهذا لا يتعارض مع الأصل العام في أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته حيث تحقق الإثبات من اعترافاته بالأعمال الجرمية المتكررة والتي في جوهرها إعتداء على النظام العام.

(1) الاستماتة: قيام الشخص بإيذاء نفسه إيذاء عنيفا تنأى عنه النفس السوية.

(2) قرار محكمة العدل العليا: رقم: 2008/49،تاريخ 2008/3/16، منشورات مركز عدالة.

على إعتبار أن هذا الشخص قد وقعت منه أمور يستدل منها أنَّه ذو نفسيه مياله للإجرام والإستهتار بحياة الناس، كما أنها وصف يتسم بطابع التكرار والاستمرار حتى يخلع الشخص على نفسه بإرادته الحره وبإقتناع، هذا الوصف الذي يجعل منه عنصراً يهدد حياة أفراد المجتمع بصورة تقتضي إتخاذ إجراءات ضبطية ووقائية بحقة من أجل الحد من طبيعته الإجرامية[1].

ويكون وصف هذا الشخص بأنه خطر على الناس ويحقق شروط المادة(3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954في حالتين الاولى السوابق والثانية الشهرة[2].

أ: السوابق.

أي أن يكون الشخص قد سلك في حياته مسلكا يدل على نفسية مياله للإجرام والاستهانه بحياة الناس، بعد أن أدين أكثر من مره قضائيا في جريمة من الجرائم الواقعة على الإنسان وفق المدلول الجزائي، وأن يكون قد عوقب على هذه الجرائم الموصوفة من قبل المحاكم المختصة بعقوبة جنائية، شريطة أن تكون من الجرائم العمدية أي أن هذا الشخص أقبل عليها بإرادته وكان القصد منعقد لديه على القيام بالفعل الضار والواقع على الإنسان، ذلك إن عدم توفر القصدية والعمد لديه لا يعبر عن نفسية ميالة للإجرام ومرتبطه به، مما يدل على أنَّه وقع في زمرة الأشرار بلا عودة وأنه رتب حياته على هذا النحو عن تصميم وإراده.

لهذا فأنه لا يجوز وصف شخص بأنه خطر على الناس إذا إستبان بأنه أقلع وبلا رجعة عن الأفعال المُخِلَّة بالنظام العام بكل عناصره، وأثبت أنَّه إستقام بعد عثراته السابقة، وأن نفسيته الميالة للإجرام قد تركها وبغير رجعة وأصبح إنساناً فاعلاً في المجتمع[1].

---

(1) علي خطار شطناوي:الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم،مرجع سابق ص 129.

(2)المرجع السابق، ص129.

وحتى يستوجب اتخاذ اجراء وقائي بحق هذه الفئه يجب أن ينطوي تصرفهم على خطر يتهدد حياه الناس حتى ولو كان احتمالياً، شريطة أن يستهدف هذا الفعل حياة الناس وأمن المجتمع حتى يستوجب تدخل الحاكم الإداري، بموجب صلاحياته الممنوحه له بمقتضى قانون منع الجرائم والماده الثالثه منه، والتي حصرت حالات الفئات المبينة بمتنها على سبيل الحصر ولا يجب أن يتم التوسع في تفسير هذه الحالات، وقضت محكمة العدل العليا في قرار لها "إن التهمه التي وجهت إلى المستدعين هي ترويج الإشاعات ضد رجال الشرطة والأمن العام بصورة تمس كرامتهم وهذه التهمه بفرض ثبوتها لا تدخل في مفهوم الفقرة الثالثة المشار إليها آنفاً، إذ أن مجرد صدور أقوال من شأنها المساس بكرامة الغير لا تجعل الشخص في حالة كونه طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس بالمعنى المقصود في الفقرة المذكوره [(2)].

ب: الشهرة[3].

تُعرف على أنها اعتياد الشخص على ارتكاب الجرائم مما يوفر قناعة لدى المحكمة بسوء نية وسلوك المشتبه فيه ويكفي في ذلك شهادة رجال الأمن ووجود قرائن تؤيد ذلك وتعتبر تعدد الاتهامات قرينة على ذلك حتى ولو حكم بالبراءة لبطلان الإجراءات أو عدم كفاية الأدلة.

وقد أيدت محكمة العدل العليا هذا المعنى حيث قضت " إذا كان الثابت من البينة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية ومن إعترافه أثناء التحقيق أنه من أصحاب السوابق الجرمية وقد أحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة ، وأن تركه طليقا يشكل خطراً على الناس وعلى أمنهم وسلامتهم .فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمدا من أصول ثابتة من الأوراق وبحدود سلطة المستدعي ضده التقديرية وأن أسباب الطعن لا ترد عليه. ولا يرد

---

(1) نفس المرجع: ص 131.

(2) قرار محكمة العدل العلياء رقم 1960/19، تاريخ 1960/5/19، مجلة نقابة المحامين 1960، ص12.

3 وما يميز السوابق عن الشهرة ، أن الأولى يجب أن تقترن الأفعال الضارة الصادرة عن الشخص بأحكام قضائية ،أما الثانية فلا يشترط بها أن تقترن بأحكام ، بل يكفي أن يشاع عن الشخص انه خطر (سمعة) .

الإحتجاج بأن القضايا التي أحيل بها إلى المحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائيةً ما دام قد تمت ملاحقته في تلك القضايا التي تشير إلى خطورته على المجتمع [1].

تعتبر هذه الحالة أوسع نطاقاً من حالة السوابق بحيث لا يتطلب في هذه الحالة أن يكون الشخص من أصحاب السوابق بل يكفي أن يذاع بين العامة أن هذا الشخص يتصف بالخطورة وأن يترك انطباعا للمتعاملين معه بأنه لا مبالي ، ولا يوجد حدود أو قيود من أي نوع توجه سلوكه،وأن يشاع بين الناس سلوكه غير السوي والذي ينطوي على خطورة تهدد حياة الناس أو يظهر نوع من اللامبالاة في تعامله مع الممتلكات العامة والخاصة مما يشكل خطورة على حياة الناس وممتلكاتهم.

وغالباً أن هذه الفئة من الناس توجدهم ظروف معينة فهم في الأصل لا يكونون مياليين لهذا النوع من السلوك ، ولكن الظروف هي التي تسبغ عليهم هذه الصفة (السمعة).

وقد تحققت هذه الحالة في حكم لمحكمة العدل العليا حيث قضت "..... وعلى أثر هذه المشاجرة ، تم أخذ عطوة أمنية بتاريخ 1993/10/20 تجددت عدة مرات وأخيرا تبين من المصادر الأمنية ومن مدير قضاء وادي السير كما جاء بكتابه رقم 719/3/1 تاريخ 1994/3/27، ورقم 726/3/1 بتاريخ 1994/2/28أن المدعي جمال أصبح خطرا على الأمن العام ، وأن المدعي ناصر يتدخل كثيرا في هذه الحالة ويقوم بإثارة البلبلة الأمر الذي يعيق الوصول إلى أخذ العطوة العشائرية وينم عن سوء نوايا المدعين تجاه خصمهما، الأمر الذي حدا بالمدعي إلى إتخاذ القرارات موضوع الدعوى"[2].

ويتضح من هذا الحكم أن المدعو جمال إكتسب هذه السمعة من ظروف القضية حيث توفى والده وشقيقه في المشاجرة التي تمت قبل توقيفهم بمدة ، فيكون هذا السلوك هو رد فعل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم :2008/49، تاريخ 2008/3/16،منشورات مركز عدالة.

(2) علي خطار شطناوي: الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مرجع سابق، ص133.

يعكس ما بنفسه من ألم وحزن على فراق والده وشقيقه نتيجة لهذه المشاجرة ، مما حدا به أن يتصرف على غير المألوف ويأتي من الأفعال ما يكدر صفو الطمأنينة العامة الأمر الذي أثار لدى الحاكم الإداري الحاجة إلى الحد من خطورته على أمن المجتمع ، وخوفاً من تفاقم الأمور وتعدد الإعتداءات بين الطرفين وحصول ما لا يُحمد عقباه.

وقد أقرت محكمة العدل العليا بمشروعية قرار الحاكم الإداري بتوقيف المستدعين بقولها ".... نجد القرارات التي أسس عليها المدعيان طعنهما عليها لا تخالف القانون ، ولا يشوبها أي عيب من عيوب إساءة استعمال السلطة لأنها صدرت لتأمين الأمن وحفاظا على السلامة العامة وفي حدود الصلاحيات المناطة في القانون لما نشأ عن عداوة وخلافات بين الفريقين ."

ويتبين من هذا الحكم أن التكييف القانوني للسبب الذي استند إليه الحاكم الإداري في هذه القضية هو الغاية التي إستهدفها القرار وهي المحافظة على السلامة العامة بالحد من تفاقم المشاكل وحصرها بالنتائج التي تحققت سلفاً، مع أن الحاكم الإداري خالف القانون وذلك لإن نشوء العداوه والخلافات بين الطرفين لا يقوم سببا لتدخل الحاكم الإداري ، ولا تدخل في منطوق المادة الثالثة من قانون منع الجرائم ، وأن الخلافات والعداوه المتكونة بين الطرفين لها جهات معنية بموجب قوانينها العمل على فرضها والسهر على عدم تفاقمها [1].

ويرى الباحث أن تدخل الحاكم الإداري في مثل هذه الظروف وفي الوقت المناسب بمراقبة مستمرة لتطورات الأحداث وتسخير قوى الأمن بالفصل بين الأطراف هو المحرك الأكبر لمحاصرة الفتنة في مهدها والحد من إنتشارها .

المطلب الثاني: التدابير الضبطية المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

أولا : الكفالة والتعهد.

[1] قانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965، المادة الرابعة منه (1-8).

عندما يصل الحاكم الإداري إخبار بوجود شخص في مكان ما ضمن منطقة إختصاصه، وتدور حوله الشبهات بأنه خطر على السلامه العامة، وممن تنطبق عليه احدى الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، مما يستوجب معه إتخاذ إجراءات وقائيه للحد من خطورته، بما يوجب على الحاكم الإداري صاحب الإختصاص (المحافظ، المتصرف) أن يصدر إلى الشخص المعنى منكرة حضور يكلفه فيها بالحضور أمامه ليتبين اذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد أو كفالة، كفلاء أو بدون ذلك، يتعهد بموجبه أن يكون حسن السيره والسلوك خلال المُدّة المضروبة في صك التعهد أو الكفالة وحسب ما يقدر الحاكم الإداري على أن لا تتجاوز مده السنه الواحده، وأن لا يخرج موضوعها عن إلتزامه بالسيره الحسنه وعدم إتيان أي فعل من شأنه تكدير صفو الطمأنينة العامة.

ويتبين من نصوص القانون الذي يحكم صلاحيات الحُكّام الإداريين في إتخاذ هذه الإجراءات الضبطية أنها مقيده تشريعيا بقيدين أولهما زمني والآخر موضوعي.

1- القيد الزمني: يجب أن يكون الإجراء الضبطي المتخذ من قبل الحاكم الإداري بإلزام الشخص بتقديم تعهد بحسن السيره والسلوك خلال المُدّة التي يستصوبها، ضمن حدود السنه الواحده ، بحيث أن سلطته تقديرية في تحديد المُدّة على أن لا تتجاوز السنة[1].

2- القيد الموضوعي: أي أن لا يخرج موضوع التعهد أو الكفالة عن إلزام الشخص بالمحافظة على الأمن العام أو الأمتناع عن إتيان أي من الأفعال التي من شأنها تكدير صفو الطمأنينة العامة، أو أن يكون حسن السيره و السلوك طيلة المدة المضروبة في صك التعهد أو الكفالة[2].

ويقسم تعهد حسن السيرة والسلوك الذي يصدره الحاكم الإداري إلى نوعين الأول منهما: تعهد بدون كفيل أو كفلاء، والثاني: بكفيل أو كفلاء حسب ما يرتأي مصدر القرار، وفي

---

(1) المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة1954.

(2) نفس المادة السابقة.

النوع الأول يتعهد الشخص المطلوب بالأصاله عن نفسه بأن يلتزم بالقوانين والأنظمة وأن يكون حسن السيرة والسلوك طيلة المدة التي حددت في صك التعهد أو الكفالة، وفي النوع الثاني يتعهد الكفيل (شخص آخر) بأن يضمن حسن سلوك المعني بالصك طيلة الفترة المضروبه به، شريطة أن يرضى مصدر القرار (هيئة الضبط) بملاءة الكفيل أو الكفلاء وله أن يطلب أكثر من كفيل واحد لكي يضمن التزام الشخص بحسن السلوك طيلة الفترة المضروبة في الصك، وله أن يرفض كفالة الكفيل غير المليئ.

ولكن القانون يوجب في هذه الحالة أن يدون الأسباب الداعية لرفض الكفيل على الطلب المقدم منه[1]، وتراقب محكمة العدل العليا سلامة هذا الإجراء كما جاء في قرار لها "وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم الذي صدر القرار المشكو منه بالإستناد اليه نجد أن الماده السابعه منه أوجبت على المتصرف إذا رفض قبول أي كفيل لا يرضى عن كفالته أن يبين الأسباب الداعية لذلك ويدونها في الضبط، وحيث أن الشروحات التي دونها المستدعي ضده على استدعاء الكفيلين المذكورين لا تتضمن سبباً يبرر رفض قبول هذين الكفيلين فإن القرار بهذا الشأن لا يتفق وأحكام القانون "[2].

ويتضح من هذا القرار أن المحكمة تنظر في سلامة الإجراءات المتخذه من قبل الحاكم الإداري ومدى التزامه بالقانون حيث اعتبرت أن عدم وضع اسباب حقيقية وواضحه ومعقوله تحمل قراره على رفض الكفيل، وتكون هذه الأسباب موجبة للرفض وأن يدونها على الطلب المقدم من الكفيل وتبليغه مضمونها:

وفي حال قبلت الكفالة، وتبين فيما بعد أن الكفيل الذي تعهد بموجب الكفالة ضمان المكفول بالإلتزام بمضمونها للمده المضروبه بها، أنَّه أصبح لأسباب إستجدت غير أهل للكفالة فإن

---

(1) المادة (7) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

(2) المادة (11) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة1954

للمتصرف أن يطلب من الشخص المكفول تقديم كفيل آخر غير الأول الذي تم الغاء كفالته للأسباب المدونة في الضبط، وله أن يسجنه إذا عجز عن ذلك، في المدة المحددة لتنظيم الكفالة[1].

وللكفيل أيضاً من تلقاء نفسه أن يطلب الغاء كفالته التي أعطاها سابقاً للشخص بموجب طلب يتقدم به إلى المتصرف الذي يملك الغاء هذه الكفالة، وعندها يجب عليه أن يعيد طلب المكفول بموجب مذكره حضور أو مذكرة إحضار (قبض) يصدرها بحقه، وعند مثوله أمام المتصرف الذي يلغي الكفالة ويأمره أن يقدم كفالة جديده عن المُدّة الباقيه (المفروضه إبتداء)، وإذا عجز عن تقديم كفالة من كفيل يرضاه المتصرف يسجن إلى أن يقدمها أو تنقضي مدة الكفالة[2].

ويملك وزير الداخليّة رقابة مشروعية القرارات الصادرة عن (المحافظ، المتصرف) هيئة الضبط في أي وقت من تلقاء نفسه، أو بناء على تظلم صاحب الشأن الذي أجاز له المُشَرِّع الأردني[3] أن يلغي أي تعهد أعطي بموجب قانون منع الجرائم أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي أعطاه، دون التقيد بميعاد معين أو شكليات معينة، حيث يملك وزير الداخليّة التعقيب على قرارات هيئة الضبط بصفته رئيس أعلى للمحافظين والمتصرفين[4].

ويترتب على مخالفة شروط التعهد والاخلال بها إجراءات قانونية خطيرة، بحيث توجب مصادرة قيمة التعهد أو الكفالة عن طريق تنفيذ تحصيل قيمتها من الكفيل أو الكفلاء بالتضامن بواسطة المحكمة، وفق الإجراءات القانونية التي ينظمها القانون، بموجب قرار يصدره المتصرف بهذا الشأن، وفق تنفيذ الأحكام الحقوقية.

---

(1) المادة (10) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

(2) المادة (1/11) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة1954.

(3) المادة (10) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

(4) علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص345.

ويُعتبر قرار المتصرف بهذا الشأن نهائياً [1]، بمعنى أنّه لا يحتاج إلى تصديق جهة إدارية أخرى حسب ما استقر عليه الفقه، وقضاء محكمة العدل العليا[2] حيث يعتبر القرار نهائياً عند قابليته للتنفيذ مباشرة دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق.

ونظراً لما يترتب على مخالفة شروط التعهد من نتائج خطيرة وقاسية بحق منظمة والملتزم بمضمونه فيجب أن تكون الجهة التي تقدر وتقرر أنّه خالف ما جاء بالتعهد، أن تتسم بالحيدة والنزاهة والموضوعية، القدرة على البت في خطورة هذه النتيجة القانونية، وما يترتب عليها من تحصيل قيمة التعهد بالجبر والقهر.

وقد اختلف إجتهاد محكمة العدل العليا في هذا الشأن حيث قررت في البداية أن هيئة الضبط هي صاحبة القرار النهائي في هذا الشأن وصاحبة الأختصاص في اتخاذ هذا الإجراء حيث قضت "إن هيئة الضبط الإداري هي المختصه بتقدير مدى إحترام الشخص لشروط التعهد وإدانته لمخالفته شروط التعهد الذي قدمه[3]" وفي حكم أخر قضت " إذا قدمت الكفالة إلى المتصرف بالإستناد إلى قانون منع الجرائم فلا تكون المحكمة العادية مختصة بنظر دعوى دفع بدل الكفالة إنما يختص بها المتصرف ذاته".[4] وفي حُكم أخر قضت "..... يجوز للمحافظ أن يقرر تكليف المستدعي الكفيل بدفع بدل الكفالة بعد إدانة المكفول بإرتكاب عمل مخل بشروط التعهد المقدم وبمقتضى قانون منع الجرائم."[5] هذا قرار صريح يعترف لهيئة الضبط بأن تصدر وتنفذ قرار تحصيل قيمة التعهد.

---

(1) نواف كنعان:القضاء الاداري،عمان،دار الثقافة،2009،ص192.

(2) علي خطار شطناوي:مبادئ القانون الاداري،مرجع سابق ص246.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1965/49، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1965/6/1،ص631، منشورات مركز عدالة.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1971/91،مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1971/1/1، ص 1196، منشورات مركز عدالة.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1964/85، مجلة نقابة المحامين تاريخ 1965/1/1 ، ص 483.

ويرى الباحث أن ما يفهم من نص المادة السادسة من قانون منع الجرائم أنَّه "... يجوز للمتصرف اذا ما ثبتت إدانة الشخص المكفول بارتكاب جرم يعتبر في حكم القانون إخلالا بشروط التعهد أن يقرر مصادرة مبلغ التعهد..."[1]. أن المكفول إرتكب فعل يعاقب عليه القانون ويعتبر جرماً بحكمه وأن يقدم للمحكمة المختصة ويدان بهذا الجرم بحكم بات وأن يكون هذا الجرم مضمون التعهد الذي كفل به الشخص وعندها يأتي دور المتصرف لفرض الجزاء على مخالفته لمضمون التعهد أي أن يصادر مبلغ التعهد أو الكفالة إلا إذا أخذت الكفالة بصورة إدارية دون أن يكون ثمة قرار إداري يلزم المكفول بتقديمها، فإن الكفيل لا يكون ملزما بقيمتها ويتوجب رد دعوى طلب الكفالة.

وهذا ما توصلت له محكمة العدل العليا وأقرته في حكمها الصادر في 1971//12/25 حيث وردت التعبيرات الآتية (أما فيما يتعلق بقرار المستدعي ضده الصادر بتاريخ 1971/6/27، المتضمن تكليف المستدعي بدفع مبلغ مائتي دينار قيمة الكفالة التي كانت اخذت عليه بتاريخ 1971/3/7، لضمان حسن سلوك المستدعي الأول –إستنادا للقرار السابق الصادر بتاريخ 1971/3/7، فمن الرجوع للقانون المشار اليه يتبين أن المادة السادسه منه لا تجيز تكليف الكفيل بدفع مبلغ الكفالة ما لم تثبت إدانة الشخص بارتكاب جرم تصدر عن المحاكم لا عن الحاكم الإداري، وحيث أنَّه لم يرد ما يثبت ادانة المكفول – من المحاكم بإرتكاب جُرم فلا يجوز للمستدعي ضده مطالبة الكفيل بدفع قيمة الكفالة "[2].

ويُستفاد من هذا الحكم أن المحكمة عادت عن إجتهادها السابق، وقررت أن المحاكم النظامية هي صاحبة الإختصاص في بيان ما إذا قد خالف مضمون التعهد، شريطة صدور قرار عن هذه المحاكم يُدين الشخص المكفول بمعاودة الجرم الذي كفل من أجل عدم إتيانه مستقبلاً،

---

(1) أتى بجرم، يعاقب عليه القانون وان يقدم للمحكمة المختصة ويصدر بحقه (إدانة)حكم بات وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا بقرارها المذكور بالهامش رقم (2)

(2) علي خطار شطناوي،مبادئ القانون الإداري،مرجع سابق ص246.

وبعد صدور قرار بات من هذه المحاكم يحق للحاكم الإداري أن يحصل مبلغ الكفالة بقرار نهائي

من قبله يُصدره لجهة التنفيذ لتحصيله بالطريق القانوني الذي تحصل به القضايا الحقوقية.

وقد أيدت محكمة التمييز هذا التوجه حيث قضت في أحد أحكامها "....إن حكم المادة السادسة من قانون منع الجرائم إنما تطبق على الكفالات المعطاه بناء على إجراءات أتخذت وفق قانون منع الجرائم ولا يطبق على الكفالة المعطاه بناء على نظام الدفاع رقم 7 لسنة 1971. وأن المادة السادسة من قانون منع الجرائم إنما تخول الحاكم الإداري تكليف الكفيل بدفع مبلغ الكفالة إذا أدين المكفول بجريمة، فإذا لم يتحقق هذا الشرط إمتنع على الحاكم الإداري ممارسة هذه الصلاحية."[1].

ويستفاد من هذا الحكم والذي شايعت بموجبه محكمة التمييز الأردنية محكمة العدل العليا في توجهها على وجوب صدور حكم قضائي بات من المحاكم النظامية ليتسنى للحاكم الإداري مصادرة قيمة الكفالة وبهذا تكون أعلى درجات المحاكم النظامية ومحكمة العدل العليا (القضاء الإداري) قد توصلت إلى هدف المُشَرِّع الذي أفصح عن إرادته في المادة السادسة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954. وهذه قمة العدالة أن لا يترك مصير الأفراد وخاصة الكفلاء منهم فهم لم يأتوا بما يخالف النظام العام كي يتحملوا هذا الجزاء بناء على قناعة الحاكم الإداري وحده، وإسناد هذه الصلاحية لجهة تتسم بالحيدة والنزاهه والموضوعية وذات إختصاص أصيل بالقضاء.

وقد إستقر قضاء محكمة العدل العليا على أنَّه لا يعتبر تقديم الشخص لتعهد حسن سيره وسلوك إذعانا منه لقبوله الإجراء الضبطي المتخذ بحقه، ولكنه يحتفظ بهذا الحق في رفع دعوى الغاء ضد هذا القرار (اذا ما إرتأى أنَّه غير مشروع)، حيث قضت "إن تقديم المستدعي

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم: 1975/211، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1976/1/1، ص279، منشورات مركز عدالة.

لكفاله حسن السيره والسلوك لا يعتبر إذعانا للقرار بتنفيذه ما دام أن ذلك تم تنفيذا لقرار السلطة الإدارية الآمرة لقاء اطلاق سبيل المستدعي من الحفظ، ولم يكن هذا التقديم صادراً عن إرادة حرة ورضاً حتى يعتبر اذعاناً من الطاعن".[1] ويستفاد من هذا الحكم أن قضاء المحكمة مستقر على أن عدم قبول صاحب الشأن بالقرار الصادر ضده هو سبب كاف يمكنه من رفع دعوى الإلغاء.

وعليه فإن المحكمة ترد الدعوى في حال أذعن الشخص للقرار الإداري الصادر بمواجهته. ويعرف الإذعان في القانون الخاص على أنَّه "فعل صادر من أحد أطراف الدعوى عادة المُدعى عليه بالخضوع لإدعاءات الطرف الآخر،[2] ويعرفه فقه القانون العام بأنه عمل صادر عن إراده منفرده من جانب المدعى عليه عادة للدلاله على خضوعه إما لإدعاءات الخصم في الدعوى وإما للحكم القضائي الصادر،[3] ويأتي الإذعان في مرحلة لاحقة وتالية لقبول الدعوى شكلاً[4].

ثانيا: الإقامة الجبرية:

لقد منح قانون منع الجرائم سلطه تقديريه واسعه للحكام الإداريين تتم من خلال إتخاذ إجراءات ضبطية واقعة على الأفراد الذين تنطبق عليهم المادة الثالثه من القانون، وتمس حريتهم في الإقامه والتنقل والتي كفلها الدستور الأردني كحق مطلق للأفراد، فهو حق مقدس يتصرف فيه الفرد إلى المدى الذي لا يتعارض مع حقوق الآخرين،حيث نصت الفقرة الثانية من المادة التاسعة من الدستور على " لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل

(1) قرار محكمة العدل العليا الصادر تباريخ 1981/2/1، مجلة نقابة المحامين، 1982، ص 452، مذكور في علي خطار شطناوي: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 394.

(2) علي خطار شطناوي: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 372.

(3) نفس المرجع، ص 372.

(4) نفس المرجع، ص 272.

ولا أن يُلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون." وهذا الحق لا يجوز تقييده إلا عند الضرورة القصوى وفي أضيق الحدود، وبهذا تكون حرية الإقامة هي الأصل وأي إجراء على تقييدها يجب أن يكون وفق القانون وفي الحدود المبينة به.

ووفق نص المادة (12) من قانون منع الجرائم التي منحت الحُكّام الإداريين سُلطة فرض الإقامة الجبرية على الأفراد،فإذا حضر الشخص أو أحضر أمام المتصرف و إرتأى وجوب تكليفه أن يقدم تعهدا بحسن سيرته، وعدم إتيان من أفعال التي من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة، فيجوز له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك للمدة التي يرتئيها مناسبه على أن لا تزيد عن سنه واحدة بدلاً من تقديم تعهد أو بالإجرائين معاً، وتسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة وفق القيود التي جاءت في نص القرار والتي يحددها المتصرف وفق صلاحية تقديرية، والتي جاءت على التفصيل في المادة (13) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 شريطة أن لا يتعداها مصدر القرار من حيث الزمن والكيفية.

وقد أقرّت محكمة العدل العليا على حق المتصرف بأن يفرض الإجرائين معاً بحق الشخص الذي حضر أو أحضر أمامه وحسب ما يراه مناسباً ويتبين ذلك من قرارها "إن قرار المحافظ بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفاله حسن سلوك لمدة سنه غير مشوب بمخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة لإنه صادر لتأمين الأمن والسلامة العامة."(1)

وتنص المادة (13) آنفة الذكر على أن تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابه الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المتصرف:

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم:1985/85،مجلة نقابة المحامين، 1985/1/1، ص1401، منشورات مركز عدالة.

1- أن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وأن لا ينقل مكان إقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية أو معمورة أخرى دون تفويض خطي من قائد المنطقة.

2- أن يحضر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض من قائد المنطقة.

3- أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.

4- أن يحضر إلى أقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسوؤل عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.

5- أن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة ولغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك.

جميع هذه القيود أو بعضها يستطيع المتصرف أن يفرضها على الشخص الموضوع تحت رقابه الشرطة لمده أقصاها سنه واحده، وينبغي على هذا الشخص أن يتم السنه كامله أو أي جزء منها مفروض عليه وحسب ما جاء في قرار المتصرف وأي يوم لا يؤدي فيه واجبه المتمثل في مراجعة المركز الأمني المفروض لديه الإقامه فإنه لا يحسب من المدة ويجب عليه أن يعوضه وحتى انتهاء المدة كاملة، ولكنه عرفاً يستطيع هذا الشخص إذا كان ملتزماً بتنفيذ الإقامة أن يطلب إجازة منها لأسباب يذكرها في طلبه.

وللمتصرف صلاحية تقديرية في وزن هذه الأسباب وإعطائه الإجازه المطلوبه أو أي جزء منها، على أن هذه الإجازه لا تحسب من مدة الإقامه المفروضه عليه، ويجب عليه أن يعوضها ولا تنتهي المُدّة إلا بتمامها أو بقرار من مصدره إذا إرتأى أن المُدّة التي قضاها الشخص كافية وكان لهذا القرار الوقائي جدوى وحقق الغاية منه، وهي دائماً الحد من خطورة الأشخاص على أمن المجتمع.

وإذا كان المتصرف يملك أن يفرض كل هذه القيود أو بعضها وللمده التي يرتئيها، فعدم احترامها والإمتثال لها يستوجب فرض عقوبات يوقعها المتصرف على المخالفين الذين لا يلتزمون بتنفيذها، وهذه العقوبات محدده في الماده (14) من قانون منع الجرائم التي تنص أن كل من وضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك وتخلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مده أقصاها ستة شهور أو بغرامه لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً.

ويستفاد من هذا النص أن المحكمة النظاميه هي صاحبة الأختصاص في تنفيذ قرار المتصرف المتضمن تحصيل مبلغ الكفالة حسب ما هو متبع في تحصيل المبالغ الحقوقيه، وأيضاً تنفيذ عقوبة الحبس عن طريق المحكمة المختصه. وفي حكم حديث لمحكمة التمييز قضت " إن تغيب المتهم عن مكان الإقامة الجبرية يشكل جنحة التغيب عن إثبات الوجود خلافا لأحكام المادتين 13 و14 من قانون منع الجرائم[1]. ويستفاد من هذا الحكم أن محكمة التمييز كيفت التغيب عن مكان الإقامة الجبرية بالجنحة الموجبة للعقاب إستنادا لنص المادة 14 من قانون منع الجرائم رقم7 لسنة 1954.

ثالثا: التوقيف الإداري.

إذا وصل إلى علم المتصرف بأية طريقه من الطرق الدالة على وجود شخص ضمن منطقة إختصاصه المكاني ينتسب لأي فئه من الفئات الثلاثه، الموصوفة في المادة الثالثة من القانون، وإقتنع المتصرف بأن هناك أسباب كافية وحقيقية تستوجب عليه أن يستخدم صلاحياته الممنوحه له بموجب القانون بإتخاذ أية إجراءات ضبطية وقائيه بحق هذا الشخص فله أن يصدر

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية (جزاء رقم 2007/917، تاريخ 2007/9/4 وأنظر أيضاً قرار محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم 2011/687، تاريخ 2011/6/2، منشورات مركز عدالة.

له مذكره حضور للمثول أمامه، وإذا تعذر حضوره، فللمتصرف أن يصدر مذكرة إحضار

(جلب) بحيث يساق بصحبة القوه المكلفه لإحضاره للمثول أمامه،

وقبل الخوض في صلاحية المتصرف في توقيف الأشخاص والحد من حريتهم بل سلبها وتقييدها للمده التي يستصوبها، والمبنية على قناعته في مدى خطورة الأفراد المتخذه بحقهم، يرى الباحث أن يتعرض للتوقيف وبيان ماهيته وطبيعته القانونيه وآثاره على الشخص والمجتمع ومدى فاعليته كعقوبة جزائية تفرض من سُلطة إدارية وتنفذ وفق ما يتطلبه القانون وموقعه في الفقه والقضاء المقارن،مع محاولة تمييزه عن ما يشابهه من إجراءات، وذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل وسيكتفي الباحث في هذا المطلب ببيان أنواع التوقيف الإداري وفقاً لصلاحيات الحُكّام الإداريين الممنوحة لهم بموجب قانون منع الجرائم، ويمكن التفرقة بين نوعين من التوقيف في هذا المجال يستند كل منهما إلى نص من نصوص القانون وله مبرراته.

أ: والذي يستند إلى أحكام المادة الرابعة من القانون، بحيث أنّه إذا بلغ أي شخص من المذكوريين في الماده الثالثه مذكره للحضور أمام الحاكم الإداري ولم يمتثل للأمر خلال المُدّة المحددة أو مدة معقولة، فيجوز للحاكم الإداري وفق الماده (4) من القانون أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص، على أن تجري محاكمته خلال اسبوع من تاريخ القاء القبض عليه،فيكون التوقيف في هذه الحالة بسبب إصدار مذكره القبض وإجراء تبعي لها، ومقيد بمدة اسبوع في حده الأقصى، وتعتبر هذه الصلاحية توسيع لسلطات الحاكم الإداري يستطيع أن يستخدمها بحق الأشخاص الذين تنطبق عليهم شروط المادة الثالثة، وهو في حقيقته إجراء شديد الوقع على الفرد بحيث تسلب حريته لمدة أسبوع دون أن يبدي الشخص دفاعاً عن نفسه ويعتبر هذا الإجراء من الجزاءات البغيضة التي تركز عليها كثيراً منظمات حقوق الإنسان وأنصار الحرية الشخصية المتعلقة بأمن المواطن، والمطالبة بإلغاء هذا القانون أو على الأقل تعديله وفي

هذه الصلاحية بالذات[1].والتي كثيرا ما تستخدم بناء على طلب سلطات التحقيق القضائي من

أجل التوسع في التحقيق،

ومما يُبرر التوقيف الإداري في أعمال التحقيق الجنائي أن واقع التحقيق الجنائي الذي يقوم به رجال الشرطة أنهم يعانون من مشكلة رئيسية،وهي أنهم مضطرون للقيام بواجبات المدعي العام في التحقيق الجنائي، وهذا ليس بسبب تقصير المدعين العامين في أداء واجباتهم ولكن بسبب قلة عدد المدعين العامين في كل محافظة ، والمكلفين بموجب قانون اصول المحاكمات الجزائية بمباشرة التحقيق في الجرائم الواقعة ضمن منطقة اختصاصهم.

وأصبح عرفاً بين رجال الأمن العام المكلفين بالتحقيق يفرضه الواقع العملي بحيث لا ينتظر الأوامر الخطية حال عدم حضور المدعي العام إلى مسرح الجريمة، وحيث أن إجراءات التحقيق تستدعي عدة أيام على الأقل في بعض القضايا فإن محققوا الشرطة ملزمون قانونا بإيداع محاضر التحقيق خلال 24 ساعة للمدعي العام، مما يتطلب منهم اللجوء في القضايا الخطيرة إلى الحُكّام الإداريين لتمديد التوقيف قانوناً.

هذا العُرف المتراكم عبر عقود من السنوات ولّدَ إحساساً لدى محققي الشرطة بأنهم مسؤولين تماماً عن نتائج مثمرة لكل قضية جنائية تحصل ضمن إختصاصهم، مما لايترك لديهم أي مجال من التردد في تحويل المشتكى عليهم للحاكم الإداري طالبين توقيفهم لدواعي التمكن من القيام بعملية التحقيق بشكل كامل ،وبهذا يتم تغطية توقيف المشتكى عليهم قانوناً. ولم

(1) يرى الباحث تعديل هذه الصلاحية،بحيث تكون سُلطة الحاكم الادراي بإجراء المحاكمة فوراً وإصدار القرار المناسب بشأنها، وهذا ما يجري في الواقع العملي، حيث يحاكم الشخص فورا ويصدر القرار بحقه، ولكن هذه الصلاحية كثيراً ما تستخدم من اجل التوسع في التحقيق، ومرتكزة إلى طلبات سُلطاتْ التحقيق.

يتعرض قضائنا لهذا الإجراء إلا أنه وردت قرارات من محكمة التمييز تفيد بعدم جواز هذا التوقيف كإجراء لغايات التحقيق الجنائي[1].

ب: وهو التوقيف الذي يستند إلى أحكام الماده الثامنه من قانون منع الجرائم، والتي تنص على أنَّه " إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهدا بمقتضى الفقرة (2) من المادة (5) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن وإذا كان مسجونا يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب أوتنقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد.

وهو ما أقرته محكمة العدل العليا في إحدى أحكامها أن التوقيف الإداري هو للمحافظه على الأمن العام والسلامة ويتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب ويكون وجوده حرا طليقا يشكل خطرا على الناس ويمتنع عن تقديم كفالة"[2].

ويتضح من هذا القرار للمحكمة، ومن نصوص القانون أن قرار التوقيف الإداري هو قرار تبعي لعدم الإمتثال لتقديم التعهد، وأن صلاحية الحُكّام الإداريين الممنوحة لهم بموجب قانون منع الجرائم لا تكون إبتداء ولكنها نتيجه تترتب على عدم تقديم تعهد يضمن حسن السيرة والسلوك، وعدم الإتيان بأي عمل من شأنه أن يكدر صفو الطمأنينة العامة أو أي تصرف يُشكّل خطراً على أمن المجتمع.

ويرى الباحث أن المحافظة على أمن المجتمع وسلامته هي مصلحة أولى وأجدر بالرعاية، إذا توفرت في الأشخاص المعنين بالقانون الأسباب التي توجب أن يؤخذ الحذر من تصرفاتهم التي تشكل خطراً داهماً على أمن المجتمع، خاصة اذا كانت هذه الصلاحية الممنوحة للحكام الإداريين متابعه من وزير الداخليَّة الذي يملك الحق في التعقيب على قرارات الحُكّام

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم:2000/119، تاريخ 2000/7/2، مجلة نقابة المحامين، 200، ص 2716.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/479، تاريخ 2005/5/30، منشورات مركز عدالة.

الإداريين، ويتأكد من سلامة الإجراءات التي يتخذوها بحق الخارجين عن النظام العام ، والذين لا يرضون بأن يشاركوا في بناء المجتمع ونهضته بالطرق السوية ويتمادون في إنتهاك القانون وخرقه دون أن تطالهم يد العدالة.

ومن الجدير بالذكر أن القانون ضمن حق الدفاع وجميع الحقوق الطبيعية للأشخاص بموجب الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بالشهادة بعد حلف اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ مذكرات الحضور وسائر المستندات والأعتراض على الأحكام وتنفيذ القرارات الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية[1]، وأن هذه الإجراءات تخضع للرقابة القضائية (رقابة محكمة العدل العليا) إلغاءً وتعويضاً بموجب قانونها الحالي[2].

عِلماً بأن محكمة العدل العليا إنتهت إلى أن عدم وجود أصول معينة يتبعها الحاكم الإداري في قانون الدفاع وأنظمته والتعليمات العرفية في المحاكمات التي يُجريها وفقاً لسلطاته المخولة له بموجب هذه الأنظمة بعدم إلتزامه بإتباع أصول معينة في التحقيق، طالما أن المُشَرِّع الأردني لم ينص على الزامه بإتباعها. مع أن الرأي الراجح في الفقه والقضاء الإداريين مستقر على أنَّه إذا لم يرد نص تشريعي على إتباع اصول معينه في المحاكمات التي تجري أمام الإدارة، فعلى القضاء أن يتولى رسم الضوابط والأصول وإبتداعها على اعتبارها قواعد مستمدة من قواعد العدالة ذاتها ولا تحتاج إلى نصوص تقررها[3].

---

(1) المادة (4/5) من قانون منع الجرائم رقم:(7) لسنة 1954.

(2) المادة (9/أ/11) والمادة(9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

(3) خالد الزبيدي: محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير جامعة اليرموك، قانون إداري، في مادة الضبط الإداري، 2011.

وهذا ما توصلت له المحكمة في حكمها رقم (2000/315) [1] حيث قضت "وحيث أن هناك قاعدة مستقرة تمليها العدالة المثلى تقضي بأن من حق الشخص المتهم بالخروج على أحكام القانون أن يتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الدفاع، وذلك بمواجهته بما مأخوذ عليه من تهم وما ورد بحقه من الأدلة وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة هذه الأدلة.... "

ويُستفاد من هذا الحكم بأن الضمانات الممنوحة للأفراد بمواجهة قرارات الإدارة الماسة بحقوقهم والمقيدة لحرياتهم توجبها قواعد العدالة الطبيعية التي يجب أن يتمتع بها الأفراد وحتى إن لم ينص عليها القانون، وبذلك يكون المُشَرّع الأردني قد أعطى هذه الإجراءات خصوصية على قدر كبير من الأهمية حين نص عليها في قانون منع الجرائم، بالإضافة إلى أن هذه التدابير والإجراءات الوقائية لا تنأى عن الرقابة القضائية (رقابة محكمة العدل العليا). إلغاء وتعويضا بموجب قانونها الحالي رقم 12 لعام 1992.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2000/315 ، تاريخ 200/10/31، منشورات مركز عدالة.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري.

تتعلق سُلُطاتْ الحاكم الإداري المستمده من قانون منع الجرائم بمفهوم الأمن العام للمجتمع، الذي يصب في المحافظة على النظام العام بكل عناصره، وهي بالمفهوم الواسع من سُلُطاتْ الضبط الإداري التي تعرف على أنَّها "حق السلطات الإدارية المختصه في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويترتب على ذلك بالضروره تقييد حرية الأفراد على هدى من أحكام القانون[1].

وقد حدد قانون منع الجرائم صلاحيات الحُكَّام الإداريين في اتخاذ إجراءات من شأنها أن تُقِّيد حرية الأفراد، ممن تنطبق عليهم نصوص الماده الثالثه منه بشكلٍ فضفاضٍ يقبل التوسع الكبير، والمبالغ فيه أحياناً في بعض الحالات ومن قبل بعض الحُكَّام الإداريين، ومتزن وواضح في أحيان أخرى ولدى حُكَّامٍ إداريين آخرين وتختلف من بيئةٍ إلى آخرى (محافظة، ومحافظة آخرى) في أحيان ثانية، تبعا للظروف السائدة.

وتتميز هذه الإجراءات الضبطية بالعديد من الخصائص والسمات فهي تعبير عن إرادة الإدارة المُنفردة (الحاكم الإداري) كما أنها إجراءات وقائية بحتة تستهدف حماية النظام العام، من الإعتداء عليه أو إنتهاكه، والمبنية على قناعة متخذ القرار الذي يقدر توقع الأحداث ومدى الخطورة الواقعه من الشخص، ويتخذ الإجراء المناسب الذي يقي المجتمع من هذه الخطورة وفق صلاحية تقديرية مع الإلتزام بما يخدم المصلحة العامة، وتحت رقابة مباشرة يملكها وزير الداخليَّة الذي يضع التعليمات والأسس التي يجب أن لا يخرج عنها الحُكَّام الإداريين وفق الظروف السائدة.

---

(1) هاني الطهراوي: القانون الإداري، عمان، دار الثقافة، 2009، ص229.

كما تتسم هذه الإجراءات بأنها مخصصة الأهداف فيجب أن يكون هدفها دائماً حماية النظام العام.وسيتم من خلال هذا المبحث دراسة ماهية التوقيف الإداري في مطلب أول ،والمطلب الثاني التعرف على الأساس القانوني لصلاحيات الحاكم الإداري بالتوقيف ، والتمييز بين التوقيف الإداري عن غيره من المفاهيم في المطلب الثالث ، وفي المطلب الرابع سيتم البحث في التكييف القانوني لقرارات الحكام الإداريين .

المطلب الأول: ماهية التوقيف الإداري.

ينصرف مصطلح التوقيف الإداري نسبة إلى مصدره، وهو الحاكم الإداري المخول بإصدار قرار التوقيف إستناداً إلى القوانين(1) التي تمنحه هذه السلطات ومنها قانون منع الجرائم.

أولا: تعريف التوقيف الإداري لُغةً وإصطلاحاً.

التوقيف لغة: هو الحبس وهو مصدر حبسته بمعنى وقفته(2).

وهو مشتق من الفعل أوقف ويقال أوقف فلانا عن العمل بمعنى منعه من العمل(3).

التوقيف الإداري إصطلاحاً:

يعرف التوقيف الإداري على أنّه " سلب مؤقت للحريه تجريه السلطة الإدارية دون أمر قضائي صادر عن السلطة القضائية المختصة."(4).

(1) هناك العديد من القوانين التي خول بموجبها المشرّع الحُكّام الإداريين صلاحية الحبس وإيقاع جزاءات إدارية منها: 1- قانون صيانة الأشجار والمزروعات رقم (85) لسنة1962-قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1963-قانون الزراعة المؤقت رقم (44) لسنة2002.

(2) سوسن المزين: رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية،2011،ص20.

(3) احمد بن محمد الفيومي: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، الطبعة الثالثة،1969،ص128.

(4) علي خطار شطناوي: حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، عمان، مجلة دراسات، المجلد الرابع والعشرون ص 57

كما يعرف التوقيف الإداري على أنَّه" من إختصاص السلطة التنفيذية التي تمارسه بموجب نصوص قانونية محددة، بحيث تحرم شخصاً ما من التمتع بحريته الشخصية لمدة غير محددة، على الرغم من أنَّه قد لا يكون مرتكباً لجريمة ما، ولكن في سبيل الدفاع عن أمن المجتمع وسلامته قد تأمر به السلطة التنفيذيه وفق النصوص التشريعية الخاصة"[1].

ويُعرَف أيضاً على أنَّه "عبارة عن إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة وتأمر به سلطة إدارية إستنادا إلى نصوص تشريعية خاصة تنظم هذه الإجراءات". وغالباً ما تلجأ اليه سُلُطاتْ الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع."[2].

ويعرف أيضاً على أنَّه " تدبير يهدف إلى وقف متهم بجرم لحرمانه من حريته ومنعه من الإتصال بغيره قبل الإستحصال على إذن من السلطة المختصة، ويتم بموجب مذكرة إلقاء قبض لوضع المتهم بالحبس "[3].

ويرى الباحث أن التوقيف الإداري هو إجراء يتخذه الحاكم الإداري المختص، بموجب القانون الذي يفوضه المُشَرّع حجز حرية كل من آتى عملاً من شأنه تكدير صفو الطمأنينة العامة، ويشكل خطراً على أمن المجتمع وسلامته وفق صلاحية تقديرية مرتبطه بقيد عام أصلاً وهو مقتضيات الصالح العام.

وهو نوع من الولاية الضابطة التي أختص بها الحُكَّام الإداريين على وجه الأصالة بواسطة المُشَرّع مباشرة لتحقيق غاية محددة وهي المحافظة على النظام العام، من خلال

(1)وجدي ثابت غبريال: التظلم من أوامر الاعتقال أمام محكمة امن الدولة القاهرة،1990،ص168.

(2) نظام المجالي: الضوابط القانونية لشرعية التوقيف، جامعة مؤته،1990،ص239.

(3) المحامي موريس نخلة وآخرون: مرجع سابق ،ص603.

الإجراءات التي نظمها قانون منع الجرائم، وبواسطة قرارات إدارية فردية تنفذ جبرا على الأفراد.

وتعتبر من الجزاءات الإدارية الوقائية التي توقعها على الأفراد الذين آتوا أفعالا تخل بالنظام العام، بحيث تعتبر هذه الجزاءات من أكثر الإجراءات وطأة على الحريات العامة والتي لا يجوز للإداره توقيعها دون سند من النصوص التشريعية(1).

المطلب الثاني: الأساس القانوني لصلاحيات الحاكم الإداري في التوقيف .

لقد أكد دستور المملكة الصادر عام 1952 على حقوق المواطن وحرياته، وأفرد لتلك الحقوق فصلاً خاصاً في المواد (5-23)، وتضمن أحكاماً لتلك الحقوق تحت بند حقوق الأردنيين وواجباتهم، ووضع ضمانات لحماية تلك الحقوق،وأولى الحريات الشخصيه كل الإهتمام على اعتبار أنها من أهم الحريات التي نص عليها الدستور.

وقد جاء النص على الحرية الشخصية في المادة (1/7) منه على أن " الحرية الشخصية مصونة " وفي المادة (2/7)" كل إعتداء على الحقوق والحريات العامة ، وحرمة الحياة الخاصة للأفراد تعتبر جريمة يعاقب عليها القانون". وفي المادة (8) على أن " لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون " وفي المادة (9) فقرة (2) لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون.

ومن وسائل الحماية الشخصية التي كفلها المُشَرّع الأردني تقرير مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، حيث نصت المادة الثالثه من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته(2) على أنَّه " لا جريمة إلا بنص ولا يقضى بأية عقوبة لم ينص عليها القانون حين

---

(1) عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سُلُطاتْ الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، القاهرة دار النهضة العربية، ط2، 1998، ص51

(2) قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة1960 وتعديلاته، سبق ذكره.

إقتراف الجريمة..." مما يعني أن الأفعال التي لم يجرمها القانون لا تعتبر جريمة ولا يعاقب

عليها القانون لأن الأصل في الأمور الإباحة والإستثناء تجريم بعض الأفعال، وما لم يجرم فإنه لا يوجب العقاب[1]، وهذا هو مبدأ شرعية الجريمة والعقوبه لانهما تتلازمان، ويترتب على هذا المبدأ أن السلطة التشريعية هي التي تصدر التجريم وتحدد مدى العقوبات كما أنَّه ليس أمام القاضي الجزائي إلا الإلتزام بروح القانون وتطبيقه على الجريمة، وأن يحكم بالعقوبة المقررة بموجبه، ويترتب عليه أن السلطة التنفيذية لا يجوز لها أن تنفذ العقوبه إلا اذا صدر حكم قضائي من محكمة مختصه.

وكان من أبرز النصوص القانونية التي أحاطت الحريه الشخصية بالحماية والمهابه في قانون العقوبات الأردني المادة (178)[2] منه والتي تنص على أنَّه " كل موظف أوقف أو حبس شخصا في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنه " كما نصت الماده (179) منه على: " إذا قبل مديروا وحراس السجون أو المعاهد التأديبية وكل من إضطلع بصلاحياتهم من الموظفين شخصا دون مذكرة قضائية أو قرار قضائي أو إستبقوه إلى أبعد من الأجل المحدد يعاقبون بالحبس من شهر إلى سنة).

كما نصت المادة (346) منه على أنَّه:"(كل من قبض على شخص وحرمه من حريته بوجه غير مشروع يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنة وبغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً ...)

(1) العين عبد اللطيف صلاح: مناقشة بيان الحكومة في مجلس الأعيان (... وكما كنت ذكرت، عن طريق الإيجاز بأن ما كان جرما يمكن أن يدخل في قانون العقوبات وما لم يكن جرما يجب أن لا يسأل عنه احد " مذكرات مجلس الأعيان الصادرة بتاريخ 1951/10/29، وذلك في معرض المطالبة بإلغاء القوانين الاستثنائية ومنها قانون الجرائم.

(2) قرار محكمة صلح جزاء عجلون في الدعوى رقم: 2008/19، غير منشور. وأنظر أيضاً قرار محكمة بداية اربد (جزاء) رقم: 2010/1079، تاريخ 2011/1/6، غير منشور.

وتنص المادة (103) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 والمعدل بموجب القانون رقم 16 لسنة 2001 على أنَّه: (لا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصه بذلك القانون).

ويتضح لنا من كل هذه النصوص الدستورية والقانونية الهاله الكبيرة التي أحاطها بها الحرية الشخصية والسياج العالي الذي حصنها به المُشَرِّع الأردني لعظم قيمتها وسمو قدرها.

ولكن الحرية الشخصية المكفولة بكل هذه الضمانات هي الحرية التي لا تتعارض مع حريات الآخرين ولا تعتدي عليها، والتي تحافظ على نسق الحياة السوي داخل المجتمع وفق المنظور الذي رسمه المُشَرِّع الدستوري، والذي أباح تنظيم هذه الحريات وحصر حق هذا التنظيم بموجب الدستور إلى السلطة التشريعية [1] أي بواسطة القانون، وإستناداً إلى ذلك صدر قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 الذي يعتبر الأساس القانوني للإجراءات والتدابير الضبطية المستمدة من القانون والتي بموجبها أوكل إلى الحُكَّام الإداريين صلاحية فرض هذه الإجراءات والتدابير، وفق إجراءات مبينه وواضحه في نصوصه والتي شملت المتصرف ومحافظ العاصمة[2]، واستناداً لنص المادة 120 من الدستور صدر نظام التشكيلات الإدارية رقم 1 لعام 1966 والذي بموجبه مارس جميع المحافظيين والمتصرفين في المملكة هذه الصلاحيات عملاً بالمادة (28- ن) والتي أناطت بالمحافظين جميع الشؤون التي أنيطت بالحكام الإداريين بموجب أي قانون أو نظام معمول به [3] ووردت هذه الصلاحيات بجميع أنظمة التشكيلات الإدارية المتعاقبة والتي كان أخرها نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000 والتي يرى

---

(1) المادة (25) من الدستور الأردني لسنة 1952 .

(2) المادة (2) من قانون منع الجرائم رقم(7)لسنة 1954، والتي تنص تشمل (لفظ المتصرف) محافظة العاصمة.

(3) أنظمة التشكيلات الإداري المتعاقبة والتي كان أخرها نظام التشكيلات الإداري رقم: 47 لسنة 2000.

الفقه الأردني[1] أن الأنظمة المستقلة الصادره إستنادا للمادة (120) من الدستور الأردني لها نفس قوة القانون في هرم تدرج القواعد القانونيةْ في الدولةْ وقد أكد القضاء الإداري الأردني ذلك ممثلاً بمحكمة العدل العليا حيث قضت " وقد جاء النص الدستوري بمقتضى المادة (120) من الدستور والذي له قوة القانون[2] حيث اعترفت محكمة العدل العليا بأن المسائل التي حجزها الدستور للسلطة التنفيذية والمحددة في المادة (114) والمادة (120)منه تقوم السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة مستقلة بتنظيمها ابتداءً. وقد أجمع الفقه الأردني على أن الأنظمة المستقلة من الناحية الموضوعية لها قوة القانون لأنها تصدر بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة، وأنها تشرع ضمن مجالات محددة في الدستور الأردني في المادتين (114)، (120)(في الظروف العادية) [3] وتعتبر هاتان المادتان الأساس القانوني لحق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة مستقلة في المواضيع المحددة بموجبهما.

أما من الناحية الشكلية فإن الأنظمة بجميع أنواعها لها قيمة أقل من القانون، لأنها تصدر عن السلطة التنفيذية التي لها حق التشريع استثناء في مواضيع محددة أسندها الدستور لها مباشرة، وفي قرار صادر عن المجلس العالي لتفسير القوانيين أكد بموجبه أن التشريع قد يصدر عن السلطة التنفيذية ابتداء حيث جاء في هذا القرار " أن التشريع في الأردن قد يصدر بنظام مستقل تصدره السلطة التنفيذيه بمقتضى المادة (120) من الدستور كتشريع أصيل لا تنفيذا لقانون قائم."[4].

---

(1) خالد الزعبي، مرجع سابق، ص177

(2) علي خطار شطناوي: نفس المرجع السابق ص419

(3) في الظروف الاستثنائية يحق للسلطة التنفيذية إصدار أنظمة مستقلة إستنادا إلى المادتين 124و125 من الدستور الأردني.

(4) قرار المجلس العالي لتفسير القوانين رقم :(3) لسنة 1956 الصادر في العدد رقم (1257)من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1956/1/16.

وفي قرار أخر أكد المجلس على حجز المواضيع التي حدد الدستور تنظيم امورها للسلطة التنفيذية، وأن الدستور هو الذي يحدد السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل في المواضيع المحددة، ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرع في هذه المواضيع التي حجزها الدستور حيث أكد المجلس " إن السلطة التشريعية تملك حق التشريع في كل الموضوعات بإستثناء المسائل التي أنيط حق التشريع بها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص في الدستور "[1].

المطلب الثاني: تمييز التوقيف الإداري عن غيره:

يتسم التوقيف الإداري كإجراء تقوم به الجهات الإدارية (الحُكّام الإداريين) بعدد من السمات التي تميزه عن غيره من الإجراءات المشابهة، والتي تتخذها سُلطاتُ الضبط الإداري أو الضبط القضائي أو جهات التحقيق، وهذه الإجراءات قد تتشابه في بعض الخصائص مع التوقيف الإداري وفي بعض الجوانب الجوهرية تختلف عنها.

أولا: التوقيف الإداري والإستيقاف.

يتشابه التوقيف الإداري مع الإستيقاف بأن كلا الإجراءين تقوم بهما الإدارة، ويتميز التوقيف الإداري عن الإستيقاف بأن الأول يصدر بموجب قرار إداري بالمعنى القانوني للقرار الإداري، ولكن الثاني يصدر عن الإداره بإجراء مادي أي عمل مادي يقوم به رجال الضبط الإداري، مما يترتب على ذلك أن التوقيف الإداري يخضع لرقابة القضاء الإداري بينما الإستيقاف يخضع لرقابة القضاء العادي حال استخدامه بطريقه تعسفيه وتجاوز رجال الضبط الإداري الحدود التي يسمح بها القانون في استخدام هذا الإجراء.

---

(1) قرار المجلس العالي لتفسير القوانين رقم (1) لسنة 1965 والمنشور في العدد رقم (1853)من الجريدة الرسمية الصادرة في 21/6 /1965. أنظر في ذلك خالد الزعبي: مرجع سابق ، ص 188.وأنظر أيضاً علي خطار شطناوي: القضاء الإداري الأردني ، مرجع سابق ، 419 ، قرار محكمة العدل العليا رقم: 1985/7/9 ، مجلة نقابة المحامين ، 1985، ص 1442.

ويعرف الإستيقاف الإداري على أنّه " عبارة عن إجراء إداري تقيد بمقتضاه حركة شخص معين لسؤاله عن هويته الشخصية، لوجوده في ظروف وأحوال تنبئ بضرورة تدخل المستوقف، للكشف عن حقيقة أمره[1] فهو في حقيقته إستفسار يجريه رجال الضبط الإداري حول شخصية المستوقف اذا تواجد في ظروف تستدعي ذلك، وأكثر التطبيقات العملية له ما تقوم به دوريات الشرطة من التحقق من الصلاحية الفنية للمركبات للتأكد من إلتزام أصحابها بالقوانين والأنظمة المرعية للمحافظة على سلامتهم، وسلامة مستخدمي الطرق [2] العمومية، وأيضاً ما تقوم به دوريات شرطة البيئة من التحقق من مطابقة العادم الذي تنفثه السيارات للمعايير الفنية المحددة حفاظاً على سلامة البيئة، والإلتزام بالحدود العليا لمستويات الضجيج المسموح بها[3].

وكذلك في حالة وجود حوادث أو شغب فإنه يمكن إستيقاف بعض الأشخاص ويلتزم الأفراد بالإستجابه لطلبات رجال الأمن التي تستهدف التحقق من هويتهم الشخصية وصلاحية المركبات الفنيه أو صلاحية تراخيص القياده،أو شخصية قائدها وركابها إذا ما كان موجب لذلك، أو في حال صدور ما يبعث الشك والريبه في تصرف قائدها[4].

ولا يعد الإستيقاف من إجراءات التحقيق ولا يدخل فيها،إذ أنّه لا يتضمن حجز لحرية الشخص، وكما أنّه ليس من إجراءات الإستدلال، بل أنّه من إجراءات التحري فقط، ولا يملك رجل الأمن المكلف به التعرض المادي للمتحرى عنه (المستوقف) على نحو ينطوي على مساس بحريته أو الإعتداء عليها[5].

---

(1) علي خطار شطناوي: حق الأمن التشريع الأردني، مرجع سابق، ص55

(2) قانون السير الاردني رقم (47) لسنة2001 وتعديلاته.

(3) قانون حماية البيئة المؤقت رقم (1) لسنة2003، المادة (12).

4 المادة (7/4) من قانون الأمن العام رقم (8) لسنة 1965.

(5) علي خطار شطناوي: حق الامن الشخصي في التشريع الاردني، مرجع سابق، ص56

ويتبين من تعريف الإستيقاف بأنه ينبغي توفر ثلاثة شروط لصحته ولمشروعيته، وانتفاء أي منها يحول الإستيقاف إلى إجراء آخر أو يصبح إعتداء مادي يمارسه رجال الضبط الإداري. وهذه الشروط هي:

أ- يجب أن تتوفر في الشخص المستوقف شبهات تنبئ لهيئة الضبط (رجل الأمن) عن ضرورة تستلزم تدخله لتوضيح حقيقة الأمر.

ب - عدم التعرض المادي للشخص: يشترط لمشروعية الإستيقاف الإداري أن لا يصحبه تعرض مادي من رجل الأمن أو أي أثر إجرائي. كالتفتيش أو تقييد الحريه، فالغاية من الإستيقاف تنحصر في الإستيضاح عن حقيقة الشخص وأن لا تتعداها.

ج- عدم تجاوز حدود الغاية من الإستيقاف، والمحددة بالإستفسار والأستيضاح عن حقيقة أمر الشخص نظراً لوجود شبهات وضع نفسه بها، وتنبئ هذه الشبهات رجل الأمن بل وتفرض عليه أن يتأكد من حقيقة الشخص، وأن وضعه لا ينبئ بوجود خطر على الأمن والسلامة العامة.

وبعد توضيح مفهوم الإستيقاف والغرض منه وشروط صحته فإنه يتبين أنَّه يشترك مع التوقيف الإداري بعدد من الصفات أو المميزات، بأن كِلا الإجرائيين يصدر عن سُلطاتْ الضبط الإداري، وكلاهما ذو طابع وقائي لمن يشتبه في أمرهم، وكلاهما مقيد للحرية الشخصية، ولا يشترط بهما إتهام الشخص بجريمه بعينها أو إرتكابه فعلاً لها. ومع كل هذا التشابه فإنه يوجد إختلافات عدة بين الإجرائين نجملها فيما يلي:

1-التوقيف الإداري من صلاحية الحُكَّام الإداريين (المتصرف، المحافظ) فهم فقط أصحاب الأختصاص القانوني في إصدار قرار التوقيف الإداري، 1أما الاستيقاف فإنه من إختصاص رجال الضبط الإداري والقضائي على السواء حين توافر الشروط القانونية، والمبررات العملية

(1) المادة (2) من قانون منع الجرائم.

الداعية اليه. ومستنده إلى الكثير من القوانيين والأنظمة النافذة في الدولة[1]. أما التوقيف الإداري فإنه محصنور في سنده القانوني إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954. على سبيل الحصر.

2- التوقيف الإداري عمل قانوني يصدر بموجب قرار إدراي ويرتب أثر قانوني مباشر، أما الإستيقاف فهو عمل مادي وهو كإجراء وقائي لا يرتب لوحده أثراً قانونياً.

3- التوقيف الإداري يترتب عليه تقييد للحرية الشخصية لفترة غير محددة حسبما يراه متخذ القرار، بينما الإستيقاف فهو لفترة بسيطة لا تتعدى التعطيل فترة السؤال والإستدلال عن موضع الشبهة.

4- سبب التوقيف الإداري مبني على الإشتباه لدرء الخطورة المحتملة على النظام العام، أما الإستيقاف فمبني على الشك والريبة أو الإشتباه.

5- يترتب على قرار التوقيف غير المشروع الطعن فيه بالإلغاء والتعويض اذا كان له محل أمام القضاء الإداري، أما الإستيقاف فهو عمل مادي يمكن مساءلة رجل السلطة عنه إذا لم تتوفر له مبررات مشروعة أمام القضاء العدلي.

ثانياً: التوقيف الإداري والحبس في النظارة:

يرمي إجراء الحبس في النظارة إلى حجز الحرية الشخصية، كإجراء تحفظي تسلب بمقتضاه حرية الشخص مؤقتاً ولمدة أقصاها أربع وعشرين ساعة، وهو من الإجراءات التي تمارسها الشرطة والقصد منه الإستدلال على وقائع وأدلة محددة وكافيه للعرض على سُلطة التحقيق من أجل إتمام التحقيقات، وإبراز الأدلة اذا كان لها وجود لغاية محددة وهي تحويل قضيه إلى المدعي العام الذي بدوره يستكمل التحقيق في القضية، ويحولها للمحكمة المختصة موضوعاً اذا ما كان لهذه الأدلة وجه للمحاكمة، وإلا يصدر قرار بالإفراج ومنع المحاكمة.

---

(1) قوانين (السير، حماية البيئة، المصادر الطبيعية). سبق ذكرها

ويتميز هذا الحبس بمده أقصاها اربع وعشرون ساعة. وهذه المدة في الكثير من القضايا لا تكون كافية حسب موضوعها أو لكثرة الأطراف المعنية بها،مما يستدعي من رجال الأمن تحويل القضيه للحاكم الإداري وطلب توقيفه إستنادا لنص المادة الرابعة لمدة أقصاها أسبوع لغايات التوسع في التحقيق. علما بأن عملية القبض والحبس في النظاره يكون المشتكى عليه في هذه المرحلة تحت إجراءات الضبط القضائي ويباشر من جهة موظفي الضابطة العدلية وضمن مرحلة التحقيق الأولي.

لقد حدَّد المُشَرِّع الأردني مدة الحبس بالنظاره بالرغم من عدم تحديده في أغلب التشريعات الجنائية، وذلك تقديراً من المُشَرِّع الأردني وحفاظاً على حماية الحرية الشخصية من جهة وعدم التعسف في استعمال هذه السلطة من جهة أخرى، حيث نصت المادة (110) من قانون أصول المحاكمات الجزائية بأنه " على موظف الضابطة العدلية سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال اربع وعشرين ساعة إلى المدعي العام المختص ". وحبذا لو أن المُشَرِّع الأردني ألغى سُلطة الحاكم الإداري في التوقيف إستنادا إلى المادة الرابعة من قانون منع الجرائم والتي تبيح للحاكم الإداري إيقاف الشخص المقبوض عليه لمدة اسبوع تمهيداً لمحاكمته، أو أن تعدل المادة (110) المذكورة أعلاه من قانون اصول المحاكمات الجزائية بما يلائم موضوع القضيه وبإشراف القضاء (جهة قضائية).

وبالرغم من التشابه بين الإجرائين من حيث أن كلاهما مقيد للحرية الشخصية إلا أن هناك إختلافات جوهرية بينهما نجملها فيما يلي:

1- التوقيف الإداري هو إجراء إداري يتم مباشرته من قبل الحُكّام الإداريين،غايته درء الخطورة الواقعة على النظام العام،أما الحبس في النظارة فهو إجراء قضائي يتم اللجوء اليه من قبل سُلطة الضبط القضائي، وذلك في حالات محدده في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وفي

حالات الإنابه القضائية من المدعي العام المكلف في التحقيق استنادا إلى المواد (48،92) من نفس القانون. مما يرتب الإختصاص القضائي في الطعن بأي من الإجرائيين.

2- يترتب على التوقيف الإداري تقييد الحرية الشخصية لمدة غير محددة وحسب تقدير متخذ القرار،، أما الحبس في النظارة فإنه محدد المدة بحيث يجب أن لا يتجاوز 24 ساعه في حده الأقصى[1].

ثالثاً: التوقيف الإداري والقبض:

يعرف القبض على أنَّه حرمان الشخص من حرية التجول فتره من الوقت طالت أم قصرت،وإرغامه على البقاء في مكان معين أو الإنتقال إليه لإستماع أقواله في جريمه مسنده اليه "[2] ويعرف أيضاً على أنَّه" حجز الشخص لفتره من الوقت لمنعه من الهرب تمهيداً لسماع أقواله من الجهة المختصة"[3].

وقد عرفته محكمة النقض المصرية على أنَّه " مجموعة إحتياجات وقتية صرفة للتحقق من شخصية المتهم وإجراء التحقيق الأولي.... وهي إحتياجات متعلقة بحجز المتهمين ووضعهم في أي مكان لمدة بضع ساعات كافية لجمع الإستدلالات التي يمكن أن يستنتج منها لزوم الحبس الإحتياطي وصحته قانوناً ". أو " القبض على الشخص وإمساكه من جسمه وتقييد حركته وحرمانه من حرية التجول كما يريد دون أن يعلق الأمر على قضاء فترة زمنية محددة[4].

وجاء تعريفه في المؤتمر الخامس لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين بأنه " إجراء من إجراءات التحقيق في الدعوى الجنائية، يتضمن أخذ شخص: بالإكراه تحت الحراسة لفتره زمنية

---

(1) احمد الحماد: مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائية الأردنية، جامعة مؤته، رسالة ماجستير 2007، ص52.

(2) نظام المجالي: الضوابط القانونية لشرعية التوقيف الإداري، مرجع سابق، ص234.

(3) نفس المرجع، ص234

(4) نظام المجالي: نفس المرجع، ص235

وجيزة بسند من سُلطة قانونية وبهدف إحضاره أمام السلطة المختصة لتأمر بإستمرار وضعه تحت الحراسة أو إطلاق سراحه."[1].

ويتضح من هذه التعريفات الفقهية والقضائية بأن القبض هو إجراء قانوني سابق على التوقيف الهدف منه إحضار الشخص أمام هيئة التحقيق، وبأن هذا الإجراء محدد الزمن، والحالات التي تسمح بإجرائه.

فقد حدد المُشَرِّع الأردني حالات القبض على المتهمين، فطبقا لأحكام المادة (99) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني التي تنص على " لأي موظف من موظفي الضابطة العدلية أن يأمر بالقبض على المشتكى عليه الحاضر الذي توجد دلائل كافيه على إتهامه في الأحوال الآتيه:

1- في الجنايات.

2- في أحوال التلبس بالجنح اذا كان القانون يعاقب عليها لمدة تزيد عن ستة أشهر.

3- إذا كانت الجريمة جنحة معاقباً عليها بالحبس وكان المشتكى عليه موضوعا تحت مراقبة الشرطة أو لم يكن له محل إقامة ثابت معروف في المملكة.

4- في جنح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجال السلطة العامة بالقوه والعنف والقياده للفحش وانتهاك حرمة الآداب." وهذه الحالات المحددة يملك فيها أي موظف من موظفي الضابطه العدليه القبض على المتهميين الحاضرين في الجنايات،وفي بعض الجنح بلا مذكرة حضور شريطة أن يكون هناك دلائل واضحة وكافية لإتهامه.

---

(1) المؤتمر الدولي الخامس لمكافحة الجريمة ومعاملة المجرمين ، جنيف ، 1975، مذكور في نظام المجالي ، مرجع سابق ، ص 235.

وإنسجاماً مع أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تستعمل اصطلاح القبض دون

إحتياج إلى أمر بإلقاء القبض في الحالات السابقه التي تخول المواطن العادي أن يقوم بإلقاء

القبض والإضطلاع بعمل من أعمال السلطة العامة، ويتمتع بإمتيازاتها وينهض بإلتزاماتها أيضاً بحيث يتعين لمشروعية القبض في هذه الحالة أن لا تتوقف ملاحقة الجناية أو الجنحة على شكوى من صاحب الشأن، فإذا كانت الجريمة المتلبس بها مما تتوقف ملاحقتها على شكوى، فلا يجوز القبض على المشتكى عليه إلا إذا صرح بالشكوى ممن يملك تقديمها، وأن تكون الشكوى في هذه الحاله لمن يكون حاضرا من رجال السلطة العامة(1).

مع أن التوقيف الإداري والقبض يتشابهان من حيث أن كلا منهما تجريه سُلطة الضبط الإداري إلا أن الإجرائيين يختلفان في أكثر من وجهه:

أ- لا يجوز القبض على الأشخاص وفي جميع الأحوال لأكثر من أربعاً وعشرين ساعة أو يومين، أي أن القبض محدد الزمن بحيث لا يقبض على الشخص وتتحجز حريته نتيجة لإجراء القبض لأكثر من الفترة المحددة في القانون. بينما التوقيف الإداري قد يطول أو يقصر وللفترة التي يحددها مصدر قرار التوقيف.

ب- يعتبر فعل القبض إجراء تمهيدي سواء كان هذا الإجراء بناء على طلب الجهة الإدارية أو تجريه الجهة القضائيه بحيث يتم تنفيذه في كلا الحالتين من قبل رجال الأمن في الحالة الأولى تجريه بصفتها ضابطة إداريه وفي الحالة الثانية بصفة الضابطة العدلية.

ج- إجراء القبض بناء على طلب الجهة الإدارية يرتب المسؤولية على هيئة الضبط المنفذة إذا ما تم بغير الطريق القانوني، أو إذا إتسم بغير المشروعية، وبطريق الغصب والتعدي، ولم يقم

(1) علي خطار شطناوي: حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص71

على سبب يبرره قانونا، أما الخطأ الذي تتسبب به جهة الضابطة العدلية فإنه لا يوجب المسؤولية، ويعتبر الإجراء من الإجراءات القضائية التي لا يحاسب عليها القضاء[1].

د- ينعقد الإختصاص في توقيع إجراء التوقيف الإداري للحاكم الإداري أما قرار القبض فيمكن أن يصدر عن الحاكم الإداري وعن المحاكم القضائية.

ه- يعتبر إجراء القبض من أجل منع الشخص من الهرب تمهيدا لسماع أقواله وإجراء التحقيق الأولي، أما التوقيف الإداري فهو جزاء إداري مانع للحرية الشخصية لفترة أطول نسبيا وبناء على تقييم مصدره.

المطلب الثالث: التكييف القانوني لقرارات الحكام الإداريين.

ولبيان الطبيعة القانونية لقرارات الحُكّام الإداريين المستنده إلى قانون منع الجرائم بشكل أوضح، يجب التمييز بينها وبين الأعمال القضائية لما يترتب على هذا التمييز من نتائج مهمه حيث يخضع كل منهما إلى نظام قانوني مختلف، فالقرارات الإدارية بصفه عامه يجوز الغائها وسحبها وتعديلها في ضوء الضوابط المعينه لكل إجراء، ولكن الأحكام القضائية فهي محددة في طرق الطعن والأعتراض على الأحكام وإستئنافها إستنادا لتشريعات محددة. وتسئل الإدارة عن تبعات قراراتها غير المشروعة بينما القاعدة العامة أنّه لا مسؤولية عن الأحكام القضائية[(2)].

وقد إختلف الفقه الإداري حول معايير التمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي، وتردد القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا بالأخذ أو الإلتزام بمعيار محدد يفرق بشكل قاطع بين

---

[1] صبري محمد: الإعتقال الإداري ،مرجع سابق ،ص39.

(2) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية،القاهرة، دار الفكر العربي، 2006،ص183 .

المفهومين[1] حيث أن هناك ثلاثة معايير للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي وهي: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي والجمع بينهما بما يسمى المعيار المختلط[2].

أولاً: المعيار الشكلي:

وفقاً للمعيار الشكلي ينسب العمل إلى الجهة التي أصدرته، فإذا صدر من جهة تتبع الإدارة فهو عمل إداري، وإذا كان العمل صادراً عن جهة قضائية فهو عمل قضائي، وبصرف النظر عن محتوى هذا العمل ومضمونه وقد أخذت محكمة العدل العليا [3] بالمعيار الشكلي حيث قضت "بشأن أحكام المحاكم الخاصة – برفض وضع الحجز التحفظي على أموال المدعى عليه إذا اعتبرت هذه القرارات قضائية لا تملك حق النظر في صحتها[4].

ولكن الفقه الإداري[5] إنتقد هذا المعيار من ناحيتين الأولى إن ليس كل ما يصدر عن الجهة القضائية يعتبر أحكاما وتحوز حجية الشي المقضي به، بل أن منها ما يعتبر أعمالاً إدارية بطبيعتها مثل الأعمال الداخلة في وظيفة القاضي الولائية، ومن الناحية الآخرى فإن المُشَرِّع كثيراً ما يخول الجهة الإدارية سُلطة إصدار قرارات تعتبر أعمالا قضائية في طبيعتها، مثل تصديق بعض الجهات على أحكام القضاء أو قرار جلالة الملك في العفو عن العقوبة، حيث

(1) نواف كنعان: القانون الإداري ، الكتاب الأول ، عمان ، دار الثقافة ، 2005، ص246.

(2) فاروق الكيلاني :المحاكم الخاصة ، مرجع سابق،ص324.

(3) واخذ بهذا المعيار أيضاً القضاء الفرنسي والقضاء المصري، انظر في ذلك سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص183، وما بعدها وأيضاً محمود حافظ: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص12.

(4) أكرم مساعدة: القرار الإداري، عمان، 1992، ص42.

(5) محمود حلمي : القضاء الإداري، القاهرة ،1977،ط2 ،ص78،أنظر أيضا المراجع الواردة في الهامش (3) . أنظر أيضا فاروق الكيلاني : المحاكم الخاصة ،مرجع سابق ،ص319.

منحه الدستور حق التصديق على أحكام القضاء التي عقوبتها الإعدام بحيث لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها[1].

وقد إنتقد الدكتور سليمان الطماوي هذا المعيار الشكلي بقوله " إن الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي تصدر أحكاما بمعنى الكلمة، وأن المعيار الشكلي لا يجدي في هذه الحالة لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية، فالجهات المشار اليها هي جهات إدارية، وعلى ذلك فإن أعمالها أعمال قضائية على أنَّه يجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري مستقر وهو ما تأخذ به غالبيه الفقه [2] على أن قرارات الهيئات الإدارية ذات الإختصاص القضائي هي قرارات إدارية، ويعد ذلك تطبيقاً للمعيار الشكلي، وقد أدخلها مجلس الدولة [3] منذ قانونه الأول الصادر سنة 1946، أي حتى قبل أن تدرج قرارات هذه الهيئات في الإختصاص القضائي لمجلس الدولة بنص خاص."[4].

وقد إستقر مجلس الدولة المصري في شأن الأعمال القضائية التي تصدر من جهات إدارية على الأخذ بالمعيار الشكلي معتبرها بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري والتي تبنى المُشَرِّع المصري هذا المعيار في قوانين مجلس الدولة إبتداءً من قانونه الصادر سنة 1949م[5].

وهذا ما أخذ به المُشَرِّع الاردني في قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992 حيث نصت المادة (9،أ،11) منه على " الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات

---

(1) المادة (39) من الدستور الأردني لعام 1952، والتي تنص على " لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعا ببيان رأيه.

(2) سليمان الطماوي :النظرية العامة للقرارات الإدارية ،مرجع سابق ص183،وأيضا محمود حافظ :مرجع سابق ،ص12وما بعدها . وأيضا محمود حلمي: القضاء الإداراي ، ص128 وما بعدها.

(3) مجلس الدولة المصري.

(4) المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري لعام 1949. أنظرهامش (3) ص387.

(5) سليمان الطماوي :النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ،ص 181.

إدارية ذات إختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل[1].

ثانياً :المعيار الموضوعي:

وفقاً لهذا المعيار فإنه يستند إلى أساس آخر حيث لا يكتفي بالشكل بل ينفذ إلى جوهر ومضمون العمل، بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها القرار، وبناء عليه فإنه يعتبر عملاً إدارياً كل عمل يصدر عن سُلطة عامة ويكون خاصا بحالة أو حالات فردية وينشئ مركزاً فردياً أو عاما أو يلغيه أو يعدله، ويستوي في ذلك أن تكون السلطة التي تصدر عنها هذه الأعمال هي السلطة الإدارية أو غيرها، أما العمل القضائي من منظور هذا المعيار فهو العمل القانوني الذي يهدف إلى بيان حكم القانون في حالة خاصه محددة بقصد إنهاء نزاع بين إدعائين، أو الفصل بين طرفين متنازعين[2].

فالمعيار الموضوعي يقوم على أن الحكم القضائي هو الذي يصدر في خصومه لبيان حكم القانون فيها[3]. وقد أخذت محكمة العدل العليا بالمعيار الموضوعي حيث قضت " لقد إستقر الفقه والقضاء على أنَّه يشترط في القرار القضائي أيا كانت السلطة التي تصدره، أن يصدر عن محكمة بمقتضى وظيفتها القضائية، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين ويقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده.... وأن يصدر عن هيئة لا

---

(1) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة1992.

(2) محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، ص648.

(3) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص246. وأنظر أيضا محمود البنا : الوسيط في القضاء الإداري ، القاهرة ، ط2، 1999، ص288.

تتكون من عناصر قضائية، وإنما أسندت اليها سُلطة قضائية إستثنائية للفصل فيما أنيط بها من خصومات تتوافر فيها خصائص الخصومه القضائية "(1).

وفي حكم آخر قضت " ومن الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية نجد أن المادتين 7،8 تنصان على أن موظفي الضابطة العدلية بما فيهم النائب العام مكلفون بإستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم إلى المحاكم الموكول اليها أمر معاقبتهم"[2].

وقد أكدت أخذها بالمعيار الموضوعي في حكم آخر حيث قضت " ليس في المادة الرابعة من 0قانون الأمن العام ما يعطي الصلاحية لمدير الشرطة أو لمدير الأمن العام بإغلاق المحلات المرخصه عند إرتكاب مشغلها أية مخالفة، وإنما تخول هذه المادة رجال الأمن العام منع الجرائم قبل إرتكابها والقبض على مرتكبيها وإحالتهم إلى المحاكم(3).

ويتضح من عبارة وإحالتهم إلى المحاكم أن واضع القانون حدد إختصاص رجال الضابطة العدلية بالقبض على فاعلي الجرائم وإحالتهم للمحكمة الموكول اليها أمر معاقبتهم.

وفي حكم آخر ميزت المحكمة وبشكل دقيق بين الحكم القضائي والقرار الإداري فيما يتعلق بصلاحية الحُكّام الإداريين بإصدار قرارات إدارية إستنادا إلى المعيار الشكلي ولكنها من حيث الطبيعة أو الجوهر أحكاما قضائية إتجهت نية المُشرِّع إلى هذه الصفة ووفقا للمعيار الموضوعي حيث قضت " لقد استقر الفقه والقضاء على أن القرار يكون قرارا قضائيا – لا تختص محكمة العدل العليا بنظر طلب إلغاءه في حالتين:

---

(1) نفس المرجع السابق:ص247

2 نواف كنعان : نفس المرجع ، ص247.

(3) علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص324

الأولى: أن يكون صادراً عن محكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، وهو لا ينشئ مركزا قانونيا جديدا وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده.

الثانية: أن يصدر عن جهة لا تتكون من عناصر قضائية وانما اسندت اليها سلطة قضائية استثنائية، على أن تتوافر عناصر الخصومة القضائية المبينة في الحالة الأولى، أو أن تكون إرادة الشارع واضحة في اعتبار القرار قضائياً.

إن القرارات الصادرة من مساعد المحافظ والمحافظ ووزير الداخليَّة بتضمين المستدعين قيمة الضرر اللاحق بالمزروعات من جراء تطاير الغبار الكثيف من كساراتهم استنادا إلى قانون صيانة الأشجار والمزروعات رقم 58 لسنة 1966 وقانون الزراعة رقم 20 لسنة 1973، هي قرارات قضائية لإن إرادة الشارع واضحة في إضفاء الصفة القضائية عليها ولأن عناصر القرار القضائي متوافرة فيها. وعلى ذلك فإن محكمة العدل العليا لا تكون مختصة للنظر في طلب إلغاء هذه القرارات.

لا يرد القول بأن صلاحية الحاكم الإداري المبحوث في قانون صيانة الأشجار والمزروعات وقانون الزراعة تنحصر في الحكم بالأضرار التي تلحق المزروعات والأشجار من قبل الأشخاص أو المواشي وليس الأضرار الناشئة عن تطاير الغبار، وذلك لأن أحكام المجلة واجتهاد القضاء المدني قد قضت بأن الشخص الذي يثير الغبار ويلحق بمال غيره ضرراً من جراء ذلك يعتبر بحكم الفاعل المباشر للضرر، وبالتالي فإن الحاكم الإداري يعتبر مختصاً بحسم

الخصومة الناشئة عن هذا الفعل والحكم بقيمة الضرر، وقراره الذي يصدر بهذا الشأن يعتبر

قراراً قضائياً غير خاضع للطعن أمام محكمة العدل العليا[1].

ومن المعايير الموضوعية التي وضعها الفقه للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي، وذلك بتحديد صفة العمل وفقاً لسلطات من قام به ولطبيعته الذاتية:

1- إن القرار الإداري يصدر في الأصل من سُلطة تتمتع بإختصاص تقديري،بينما الحكم القضائي يصدر من سُلطة ذات إختصاص مقيد في الدعوى المقامة أمامه على نحو معين بحسب نوع الدعوى،ولا يتمتع القاضي بسلطة تقديرية، ولكن هذا المعيار ليس محددا وقاطعا للتمييز بين القرار الإداري الذي كثيرا ما تصدره الإداره بناء على إختصاص مقيد حين تلتزم الإدارة بأن لا تتخذ القرار إلا إذا توافرت شروط معينة يتطلبها القانون، وأيضاً فإن القاضي كثيرا ما يتمتع بقدر كبيرمن التقدير كما هو الحال في القاضي الجنائي حين يحدد العقوبة الجنائية ومقدارها وذلك ضمن حدود القانون[2].

ويرى الباحث بأن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على أن صلاحيات الحُكّام الإداريين المستندة إلى قانون منع الجرائم صلاحية تقديرية مبنية على قناعته الشخصية، في إختيار التدخل من عدمه وفي وقت التدخل، وأسلوب التدخل، إذا ما توافرت الشروط (الظروف) التي أوجبها القانون.

وكانت أيضاً إرادة المُشَرّع في هذا الإتجاه حيث يتبين من نصوصه حين قرن صلاحية الحاكم الإداري بالإجراءات بلفظ (يجوز) الدال على معنى حرية إتخاذ الإجراء من عدمه إذا

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1974/6، مجلة نقابة المحامين ،تاريخ 1974/1/1، ص545، منشورات مركز عدالة.

(2) نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص،248 وسليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص184واكرم مساعده، القرار الإداري، مرجع سابق، ص45.

توافرت الظروف وهذا يتفق مع نصوص القانون التي تؤكد الصلاحية التقديرية للحكام الإداريين في إتخاذ الإجراءات الإدارية وترتيب التدابير الإحترازية بموجبها.

2- التصرف التلقائي للإدارة حين تصدر القرارات الإدارية: ووفقاً لهذا المعيار فإن الإدارة تقوم بإصدار قراراتها إبتداءً وبناءً على تقديرها دون أن يكون للأفراد دور في ذلك. أما الأحكام القضائية فإنها تصدر بناء على طلب الأفراد في معرض البحث في القضية المعروضه على القاضي، وقد أنتقد هذا المعيار على أساس أن كثيرا من القرارات الإدارية لا تصدر إلا بعد طلب من الأفراد وبناء عليه[1].

3- معيار موضوع العمل والذي يستند إلى جوهر ومضمون العمل.

بحيث يعتبر العمل قضائياً إذا كانت السلطة العامة تفصل بمقتضاه في حق كان موضع منازعه أمامها، وعليه وفقاً لهذا المعيار فإنه يجب أن يكون ثمة نزاع في حق شخصي، وفصلت به سُلطة عامة ليكون العمل قضائي. وقد أنتقد هذا المعيار على أساس أن النزاع قد يطرح على سُلطة إدارية تفصل فيه بقرار إداري لا حكم قضائي ومن الناحية الآخرى أن كثيراً من الأحكام لا يثار بشأنها حق شخصي ولا تفصل فيها في نزاع من أجل هذا الحق وإنما قد يكون موضوع النزاع عيني أو موضوعي ومثال عليه قضاء الإلغاء الذي لا يتصدى إلا للفصل في شرعية قرار إداري[2].

4- تحديد العمل بناء على الغرض منه وفقا لهذا المعيار، فإن تدخل الإدارة يستهدف دائماً إشباع حاجة عامة سواء كانت هذه الحاجة أمنية (ضبطية) أو مرفقية. أما وظيفة السلطة القضائية فهي تهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة، وبغض النظر عن الأهداف التي تحققها الإدارة، وذلك

---

(1) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص185.

(2) سليمان الطماوي: ، نفس المرجع ، ص185.

عن طريق حسم المنازعات المعروضة عليها وفقا للقانون وتوقيع الجزاءات على كل مخالفة لأحكامه.

ويترتب على ذلك إن ما تصدره الإدارة من قرارات وفقا لما تستهدفه تتميز عن الأحكام القضائية من حيث أن لكل منهما طابع خاص، فالإدارة وظيفتها مرنة حيث تستجيب بسهولة لمقتضيات حسن الإدارة والمحافظة على الأمن العام.

أما الحكم القضائي فيمتاز بالثبات فإذا ما صدر الحكم القضائي فإنه يكتسب حجية الشيء المقضي به، ويصبح عنوانا للحقيقة، وهذا هو جوهر الحُجِّية.

أما القرار الإداري ومهما بلغ إستقراره فإن له إستقرار نسبي ويجوز للإدارة سحبه وتعديله وإلغائه وفق ما هو مستقر عليه[1]، وإذا كان القرار الإداري يشبه بعض الأحكام القضائية أحيانا، فإن المُشَرِّع لديه الحرية في أن يرتب على أي منهما حُجية الشي المقضي به فيسبغ عليه الصفة القضائية، ومما يترتب عليه أيضاً أن القرار الإداري يجوز دائماً المطالبة بإلغائه والإدعاء بعدم بمشروعيته لأي سبب من الأسباب التي رتبها القانون ويجوز أيضاً المطالبه بالتعويض عنه في حالة توافر شروط التعويض ما لم تمتنع هذه المطالبه بمضي المدة المحددة لدعوى الإلغاء والتعويض.

أما الحكم القضائي فمتى صار نهائيا بفوات مواعيد الطعن أو بإستنفاذها فإنه يصبح عنوانا للحقيقة، ويمنع المساس به نهائيا وحتى بمناسبة النظر في قضية أخرى[2].

ويرى الباحث بأن القرارات الصادرة عن الحُكَّام الإداريين هي قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وذلك رغم التشابه الكبير بينها وبين الأحكام القضائية من حيث:

---

(1) سليمان الطماوي: نفس المرجع: ص186.

(2) نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص248

أ- أنها تصدر عن جهة إدارية منحها المُشَرِّع سلطة إصدار قرارات سالبة للحرية الأصل أنها من إختصاص السلطة القضائية.

ب- قيد المُشَرِّع الحُكَّام الإداريين بإتباع نفس الإجراءات التي تتبعها المحاكم القضائية قبل إصدار القرار المقيد للحرية بل والسالب لها، وذلك في المادة الرابعة منه ،ولكن التطبيق العملي لممارسة الحكام الإداريين لصلاحياتهم لا تظهر دائما إلتزامهم بهذه الإجراءات والذي يعتبر خرقا لهذه الضمانات.

ج- النص على جهة القضاء صاحبة الولاية في النظر في قرارات الحُكَّام الإداريين السالبة للحرية وذلك في قانون محكمة العدل العليا والتي تنظر في هذه القرارات الغاءً وتعويضاً، بموجب نص المادة (9،أ11) من قانونها الحالي رقم (12) لسنة1992، إذا فإن الإجراءات التي يتخذها الحاكم الإداري إستنادا إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 هي قرارات إدارية تصدر عن إرادة منفردة للحكام الإداريين، وبموجب صلاحية تقديرية مرتبطة بالغاية التي إستهدفها المُشَرِّع من إصدار القانون، ألا وهي المحافظة على النظام العام بكل عناصره.

ويثار في هذا المجال سؤال مهم حول طبيعة هذه القرارات هل هي ذات طبيعة مستمرة.؟ أم أن آثرها يبقى مستمرا مع إستمرار الإجراء ؟

يُعَرَّف القرار الإداري المستمر على أنَّه "القرار الذي تتجدد آثاره بصفه دائمه ولا تنتهي بمجرد صدور القرار، ويعني أن القرار المستمر الذي ينتج عن أمتناع الإدارة عن إتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد المُشَرِّع لها مدة معينه يتعين عليها إتخاذه خلالها، إذ يعتبر في مثل هذه الحالة موقف الإدارة بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن به بميعاد، إذ ينفتح ميعاد جديد بمناسبة كل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن[1]. وهو بذلك يختلف عن

(1) نواف كنعان: القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، مرجع سابق، ص 289.

القرار الوقتي والذي تنتهي آثاره بمجرد صدوره وتبليغه لصاحب الشأن،والذي يبنى عليه التقيد بميعاد الطعن من ذلك التاريخ ويعتبر قرار التوقيف الإداري وقرار وضع الشخص تحت رقابة الشرطة (الإقامة الجبرية) من القرارات ذات الأثر المستمر والذي استقر القضاء المقارن[1] على إعتبارها كذلك حيث يتجدد الطعن في كل مره يتقدم بها الشخص بطلب جديد وترفضه الإدارة.

تبنت محكمة العدل العليا هذا الإتجاه مع رد الدعوى شكلا إذا إنصب الطعن على القرار وكان قد مضى عليه أكثر من ستين يوماً حيث قضت في أحد أحكامها " تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً إذا قدمت بعد مدة الطعن وعليه وبما أن محافظ العاصمة قد أصدر قراراً بتوقيف المستدعي ثم أفرج عنه بعد أن قدم الكفالة وحيث أن الدعوى أقيمت بعد مضي أكثر من سبعة أشهر على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علما يقينيا وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلا لتقديمها بعد إنقضاء مدة الطعن"[2].

وفي قرار حديث نسبياً أكدت محكمة العدل العليا على هذا التوجه حيث قضت ".... بما أنَّه تقدم بالطعن الماثل بتاريخ 2001/1/23 أي بعد أكثر من ستين يوماً على تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه فإن هذا الطعن يكون مقدماً بعد فوات المدة القانونية ولا يرد إحتجاج وكيله المستدعي بأن القرار المطعون فيه من القرارات المستمرة وأن الطعن فيه لا يتقيد بميعاد، ذلك أن الميعاد للطعن بالقرارات يتجدد عند تقديم كل طلب جديد إذا صدر قرار برفضه ، الأمر الذي لم يتوفر في هذه الدعوى حيث إنصب الطعن على القرار الأول الذي مضت عليه مدة الطعن"[3].

---

(1) سوسن المزين: ، مرجع سابق، ص27.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/402، تاريخ 1995/4/16، منشورات مركز عدالة.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2001/34، تاريخ 2001/3/17، منشورات مركز عدالة.

ويتضح من هذه الأحكام أنّ محكمة العدل العليا أكدت على أن قرارات الحُكّام الإداريين

المستنده إلى قانون منع الجرائم هي قرارات ذات أثر مستمر ينفتح باب الطعن عليها عند رفض

الإدارة الطلب المقدم اليها بحيث ينصب الطعن على الطلب الجديد بالرفض، إذا ما كان قرار

التوقيف أو فرض الإقامة الجبرية أو التكليف بتنظيم تعهد قد مضى عليه أكثر من ستين يوماً،

وتكون بذلك قد سايرت ما إستقر عليه الفقه والقضاء المقارن.

ثالثاً: المعيار المختلط :

لم تكتفي محكمة العدل العليا بالأخذ بأحد المعيارين (الشكلي ، الموضوعي) فقط في قضائها بصدد التفرقة بين العمل القضائي و القرار الإداري بل إنها إتجهت في قضائها للجمع بين المعيارين حيث قضت في أحد أحكامها"... إن شراح القانون العام قد اختلفوا حول وضع معايير للتفرقة بين الحكم القضائي والقرار الإداري فمنهم من آخذ بالمعيار الشكلي الذي يعتبر القرار قضائيا إذا صدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من آخذ بالمعيار الموضوعي الذي يعتبر القرار قضائيا إذا صدر في نطاق حقوق متنازع عليها بين طرفين.

والرأي الراجح الذي إتجه إليه القضاء في مختلف البلدان هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط ، وبمقتضى هذا الرأي يعتبر القرار قضائيا إذا صدر عن هيئة تستمد ولاية القضاء من قانون محدد لإختصاصاتها مبين لإجراءاتها، وأن يكون حاسماً بصورة نهائية في نزاع بين طرفين على حقوق ذاتية مع توضيح القواعد التي تنطبق على النزاع ووجه الفصل فيه" [1]. وتكون محكمة العدل العليا قد سايرت القضاء المقارن بالأخذ بالمعيار الشكلي تارة وبالمعيار الموضوعي تارة اخرى وجمعت بين المعيارين في مناسبات أخرى[2]، ولم يكن ذلك في تواريخ متلاحقة كي يستطلع إتجاهها بشكلٍ دقيق.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم:1959/7،مجلة نقابة المحامين ،1959 ص89،منشورات مركز عدالة.

2 عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2006، ، ص145.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري.

تمهيد:

أن مفهوم الدولة الآخذ بمبدأ فصل السلطات الثلاث، والذي يعتبر أهم ضمانة من ضمانات الحرية التي تسعى اليها جميع الدول الحديثة، والمقرونة بمبدأ المشروعية، الذي يعني خضوع الحُكّام والمحكومين لسيادة القانون،والعمل تحت مظلته. لم تعد السلطة إمتيازا شخصيا لمن يمارسها، وإنما هي سُلطة قانونية، تفوضها الأمه لأبنائها، من خلال المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كي تمارس بإسم الأمة ولصالحها(1).

وسلطات الأمة ليست سُلطاتٌ مطلقة، وإنما هي سُلطاتٌ تنفذ بالقانون، وتمارس على الوجه المبين في دستور الدولة، وقد فصل الدستور الأردني حدود السلطات الثلاث وكيفية اسنادها حيث نصت المادة (25) منه على " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب."

والمادة (26) منه على " تناط السلطة التنفيذية بالملك، ويتولاها بواسطة وزرائه، وفق أحكام هذا الدستور."

والمادة (27) منه على " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك."

والمتصفح لأحكام الدستور الأردني لكيفية ممارسة كل سُلطة من السلطات الثلاث لاختصاصاتها، يجد أن هذا الدستور لم يأخذ بنظام الفصل المطلق بين السلطات، بل بين حدود

---

(1) عمر الشوبكي، الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص16.

كل سُلطة واختصاصاتها وبث روح التعاون والتساند بين السلطات الثلاث. بحيث تكون كل سُلطة متعاضدة مع السلطات الأخرى ورقيبا عليها في ضوء المصلحة العامة والشرعية الدستورية.

بمعنى أن الدستور الأردني أخذ بالفصل المرن بين السلطات، الذي يسمح بالتعاون بين هذه السلطات وكذلك إيجاد وسائل رقابة متبادلة بينها[1].

(1) فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني ، مرجع سابق ، ص171.

المبحث الأول

رقابة الإلغاء على قرارات الحاكم الإداري

يدور هذا المبحث حول المشروعية التي تتمتع بها إجراءات الحُكّام الإداريين في التطبيقات القضائية الأردنية في الظروف العادية حيث مارس الحُكّام الإداريين سلطتهم في اتخاذ إجراءات وتدابير ضبطية تمس الأفراد في أقدس الحريات الشخصية والتي كفلتها المواثيق الدولية وجميع الدساتير الحديثة بما فيها الدستور الأردني، بحيث تصبح هذه الإجراءات والتدابير استثناء على الأصل العام لا يجوز التوسع به، بل يجب أن يعتبر في أضيق الحدود.

وتُعد هذه الإجراءات والتدابير قاسية ذات وطأة ووقع كبير على من تُتخذ بحقه، بخاصة و أنها صادرة من الجهة الإدارية استثناء من الأصل العام الذي يوجب أن تصدر على الأفراد من السلطة القضائية ذات الاختصاص الأصيل في المحاكمة واتخاذ الإجراءات والتدابير الماسة بالحرية الشخصية، وبعد استكمال جميع الإجراءات القانونية التي تضمن للأفراد حرية الدفاع المقرونة بفرض قرينة البراءة المعنى بها للشخص كحق أصيل تضمنه كافة التشريعات.

ولما كان هذا الاختصاص استثناء على الأصل العام فإن المُشَرِّع أحاطها بإجراءات مقيدة يجب أن يلتزم بها الحاكم الإداري قبل إصدار أي إجراء أو تدبير وقائي غايته دائماً مخصصة بالمحافظة على النظام العام بكافة عناصره، وكما تبين من خلال الدراسة في المبحث الأول تتنوع هذه القيود وتتعدد وجميعها يصب في مصلحة الأفراد ومنها:

- القيد الزمني: بحيث يجب أن لا يفرض على المشتكى عليه أي إجراء يتعدى في مداه مدة السنة الواحدة.

- قيد موضوعي: بحيث يجب أن لا يفرض على المشتكى عليه بأكثر من التهم المبينة في مذكرة الحضور. وأن لا يخرج موضوع الإجراء عن الفئات المحددة في القانون.

- قيد إجرائي: يجب أن يلتزم الحاكم الإداري بالإجراءات التي نظمها القانون، وعدم التزامه يؤدي إلى بطلان القرار.

وقد استقر القضاء على أن قرارات الحُكّام الإداريين الصادرة إسنادا لقانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، هي قرارات بالمعنى الفني والقانوني مما يترتب عليه اختصاص المحاكم الإدارية في بحث مشروعيته من عدمه، وإبطال غير المشروع منها، وقد أكد المُشَرّع الأردني هذا التوجه في قانون محكمة العدل العليا ونص عليه في المادة (9،أ،11) من قانونها رقم 12 لسنة 1992. وهذا النص يماثل ما نص عليه المُشَرّع المصري في قانون مجلس الدولة لعام 1949م [1].

ونظراً لأهمية هذه الإجراءات والتدابير المتخذة بحق الأفراد وما تُشَكِلَهُ من جزاءٍ قاسٍ تُقَيِد بموجبه الإدارة حرية الأفراد كإجراءٍ وقائي في سبيل هدفٍ أسمى هو دائماً المحافظة على النظام العام بكافة عناصره، تم تسليط الضوء في هذا الفصل على رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية هذه الإجراءات والتدابير المخصصة الأهداف من منظور قانوني يتماشى مع حجم الجزاء وعظم الهدف. ولا سيما أن الواقع العملي يشير إلى كثير من المخالفات التي يرتكبها الحُكّام الإداريين أثناء تطبيق نصوص القانون، وعدم الالتزام من حيث الموضوع ونطاق التطبيق القانوني لنصوصه.

من خلال تتبع الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا لبيان مدى مشروعية هذه القرارات وما هي الاعتبارات التي أخذت بها المحكمة في إلغاء هذه القرارات أي دراسة

---

(1) سليمان طماوي: القضاء الإداري ، سبق الإشارة إليه.

رقابة المشروعية على قرارات الحُكّام الإداريين في مبحث أول ومن ثم دراسةُ رقابة المحكمة على عدم مشروعية هذه القرارات وتقرير التعويض عنها. وما هي المعايير التي حكمت بموجبها المحكمة بالتعويض ومن ثم نعرض لرقابة المحاكم القضائية على قرارات الحُكّام الإداريين من حيث تقرير المسؤولية الجزائية والمدنية على عدم مشروعية هذه القرارات في سياق البحث.

وتحتل رقابة القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا مركزاً هاماً في حماية الأفراد وصون حرياتهم العامة من تعسف الإدارة، ذلك أن هدف القاضي الإداري تقويم أعمال السلطة الإدارية إذا ما حادت عن احترام القواعد القانونية فيما تمارسه من نشاط. مما يحقق حسن الإدارة مع الحماية الكاملة لحقوق الأفراد خاصة وأن محكمة العدل العليا هي الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد، لإنزال حكم القانون وأحكامه، والهيئة التي تحقق صيانة الحقوق والواجبات لكل من السلطة الإدارية والأفراد، الأمر الذي يؤدي إلى إيجاد مركز التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد.

المطلب الأول: رقابة محكمة العدل العليا على العيوب الشكلية لقرارات الحُكّام الإداريين:

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أنجع أنواع الرقابة التي تمارس حماية لمبدأ المشروعية على قرارات الإدارة الصادرة عن صلاحيتها الممنوحة لها من المُشَرّع لتحقيق التوازن بين سير المرافق العامة والمحافظة على أمن واستقرار الدولة، وبين حقوق الأفراد وممارسة حرياتهم دون أن تتعارض هذه الممارسة مع نسق الحياة الطبيعي، ويرجح الفقه[1]

(1) سليمان الطماوي : القضاء الإداري، مرجع سابق ص371وما بعدها.

سبب نجاعة هذه الرقابة إلى أسباب متعددة من أهمها استقلال الجهة القضائية حيادها التي تضمنها معظم الدساتير الحديثة ومنها الدستور الأردني[1].

وقد نص المُشَرّع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الحالي على أوجه عدم المشروعية التي تلحق بالقرار الإداري صراحة في المادة العاشرة منه حيث بين العيوب التي يترتب عليها إلغاءه متفق على أن يشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: (عدم الاختصاص، مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، وإساءة استعمال السلطة). ويكون المُشَرّع الأردني قد سلك بذلك نفس مسلك المُشَرّع المصري الذي نص في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي على أنه (ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن: عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة)[2]. حيث ظهرت هذه الأوجه دفعة واحدة في القانونين والتي أخذت عن القضاء الفرنسي رائد القضاء الإداري والتي ظهرت هذه العيوب في قضاءه من خلال تطور تدريجي إلى أن استقرت على هذه العيوب[3].

وقد أكدت محكمة العدل العليا في قضاءها على تحديد الطاعن العيب الذي ينعاه على القرار الإداري المطعون فيه صراحة في صحيفة الدعوى وإلا كان مصيره عدم القبول والرد

---

(1) المادة (27) من الدستور الأردني لعام 1952، والتي تنص على " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون بإسم الملك"، والمادة (97) منه حيث تنص " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

(2) قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972(سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 587).

(3) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 247.

شكلا حيث قضت في حكم حديث نسبيا " اشترطت المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا

أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ- عدم الاختصاص.

ب- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د- إساءة استعمال السلطة ونظرا لأن المستدعي لم يدرج في استدعاء دعواه أسباب الطعن فينبني على ذلك الرد شكلا "[1].

ويتضح من مضمون الحكم أن المحكمة لا تنظر في الدعوى التي تخلو من الأسباب التي تعيب القرار الإداري بمعنى أن القاضي الإداري لا يقوم مقام المستدعي ويحدد له طلباته والأسباب غير المشروعة التي ينعاها على القرار من تلقاء نفسه، بل أوجب القانون أن تكون أسباب النعي على عدم مشروعية القرار مذكورة صراحة في صحيفة الدعوى بالإضافة لطلبات المستدعي والتي ينظر بها القاضي الإداري ويحدد أوجه عدم المشروعية في طلبات المستدعي وبناءً عليها.

ويرى الباحث بأن المحكمة أصابت في تطبيقها للقانون فتكون قد أعملت حقها في رد الدعوى شكلا ، وعلة ذلك أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يخلق أسبابا لبحثها والحكم إستناداً لها ولا يستطيع أن يحكم لرافع الدعوى بأكثر من طلباته المذكورة في صحيفة الدعوى.

تُمارِس محكمة العدل العليا رقابتها على أوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكلية لقرارات الحُكّام الإداريين من خلال دعوى الإلغاء والمتعلقة بركني الاختصاص وركن الشكل

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2007/533، تاريخ 2008/3/24، مجلة نقابة المحامين، لسنة 2008، ص1160.

والإجراءات ويقصد بالرقابة على العيوب الشكلية" الرقابة التي يمارسها القضاء على القرارات الإدارية عامة والمتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون لإصدار هذه القرارات 1." وإجراءات الحُكّام الإداريين المبنية على قرارات إدارية بمعناها الفني تعتبر كغيرها من القرارات الإدارية التي يلزم لصحتها والحكم بمشروعيتها أن يتوافر فيها سلامة الإجراءات التي يتطلبها القانون وبالشكل الذي يرسمه وأن يكون صادرا ممن هو مختص قانونا بإصداره والمبين بموجب المادة (2) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وهم المتصرف والمحافظ. ولما كانت المشروعية الشكلية للقرار الإداري تستلزم أن تقوم سُلطة مختصة بإصداره وفقا للشكل والإجراءات المقررة [2] وواضح أن المشروعية في هذين العيبين هي مشروعية شكلية لا تمتد إلى فحوى القرار الإداري وبواعثه[3].

أما محكمة العدل العليا فإنها اتخذت نفس مسلك القضاء الإداري الفرنسي والمصري في نظرتها إلى العيوب التي تشوب القرار الإداري في ركن الشكل والإجراءات حيث فرقت في قضاءها بين الشكل والإجراء الجوهري والشكل والإجراء غير الجوهري (الثانوي). حيث اعتبرت الأول مُبطلاً للقرار الإداري والثاني غير مبطل ولا تلغيه لهذا العيب الثانوي الغير مؤثر في مضمون القرار[4]. حيث قضت في أحد أحكامها ".... استقر القضاء الإداري على عدم بطلان القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعياً...[5]". وقد ألغت المحكمة الكثير من القرارات الصادرة عن الحُكّام الإداريين بحق الأفراد حينما لم تراعي قواعد الشكل والإجراءات وفي حكم قديم لها

---

(1) أحمد الحماد: مرجع سابق ، ص 120.

(2) محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 481.

(3) سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 588.

(4) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 284.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم 1982/134، مجلس نقابة المحامين، 1982، ص 1350.

قضت " يشترط على محافظ العاصمة (المتصرف) قبل تطبيق قانون منع الجرائم أن يجلب المتهم أمامه ويسأله عن التهمه المنسوبة إليه ويجري تحقيقا ويستمع بينته ليتيح له فرصة الدفاع عن نفسه "[1].

ويتضح من هذا الحكم بأن المحكمة اعتبرت عدم استدعاء الطاعن شكليه جوهرية وتؤثر في موضوع القرار وفي حكم آخر قضت "حيث أن محافظ العاصمة لم يتبع أحكام القانون في إجراءاته إذا أنّه لم يصدر لأبن المستدعي منكرة حضور بالصيغة المدرجة في القانون ولم يجر التحقيق وفق الأصول الجزائية المتبعة أمام محكمة البداية، إذ أنّه لم يستمع لشهود بيمين أو بدونه في مواجهة المتهم، بل إكتفى باستدعاء مقدم من المشتكية وأخبار من ضابط الشرطة، فإن قراره يعتبر مخالفاً للقانون وحقيقا بالإلغاء[2].

وقد أكدت المحكمة في هذا الحكم على ضرورة إتباع الإجراءات المتبعة في القانون قبل إصدار الحكم واعتبرته عيباً جوهرياً يؤثر في موضوعه.

وفي حكم آخر قضت " إن قرار محافظ العاصمة بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطة بكفالة حسن سلوك عملاً بقانون منع الجرائم يعتبر مخالفاً للقانون إذا كان المحافظ قد اكتفى بما قالته المشتكية من أنها تؤيد أقوالها لدى الشرطة دون استماع أقوالها من قبله، وإتاحة الفرصة للمشتكى عليه لمناقشتها ودون استماع باقي البينات المشار إليها في تحقيقات الشرطة

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1953/15، تاريخ 1953/1/1، مجلة نقابة المحامين، 1953، ص 347، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1960/11، تاريخ 1960/1/1، مجلة نقابة المحامين، 196، ص 24، منشورات مركز عدالة.

وسؤال المشتكى عليه عما إذا كان لديه بينه يعزز فيها دفاعه، وذلك لأن قانون منع الجرائم يوجب إتباع نفس الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية "[1].

وفي حكم آخر قضت ".... إن قواعد الشكل مقررة للصالح العام ولا يجوز إضفاء المشروعية على القرار المشوب بعيب الإجراءات[2] وفي حكم آخر قضت " يعتبر القرار الصادر عن المتصرف القاضي بتوقيف المستدعي لغايات تنفيذ قرار الصلح العشائري إستناداً لأحكام المواد (2،5،8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 دون التقيد بأحكام القانون والإجراءات المنصوص عليها بإصدار مذكرة حضور أو إحضار في حالة تخلف الشخص المعني عن الحضور والتحقيق معه وسماع البينات مخالفاً للقانون[3]".

ويتضح من هذه الأحكام استقرار توجه محكمة العدل العليا على ضرورة التزام مصدر القرار بالإجراءات التي حددها القانون قبل إصداره على اعتبار أنّه جوهري ومؤثر في مضمون القرار.

وفي حكم آخر قضت "... وعليه وحيث أن الحالتين الأولى والثانية غير متوفرتين بحق المستدعي كما لم تقدم النيابة العامة أي بينه تثبت الحالة الثالثة سوى كشف بأسبقيات المستدعي والتي هي مجرد تهم لم تصدر بها أحكام من المحاكم المختصة هذا بالإضافة إلى أن محافظ العاصمة خالف أحكام المادة الخامسة من قانون منع الجرائم المذكورة أعلاه والتي

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1969/41، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1969، تاريخ 1969/1، ص 630 منشورات مركز عدالة.

(2) أحمد الحماد، مرجع سابق، ص 122.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/204، مجلسة نقابة المحامين، 1994، ص 3107، منشورات مركز عدالة.

أوجبت عليه التحقق من صحة الأخبار التي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه ، فبالتالي يكون القرار المطعون فيه... مخالفا للقانون مستوجباً الإلغاء[1]".

وفي حكم آخر قضت " إذا كانت مذكرة الحضور الموجه للمستدعي تخلو من أية إشارة أو تلميح إلى الأفعال المنسوبة إلية والتي تستوجب التحقيق معه وفرض التدبير الاحترازي بحقه، كما أن البيانات الواردة من الطرفين تخلو تماما من أية تحقيقات أجراها المستدعي ضده أو أي من أجهزته مع المستدعي وفقا لأحكام المادتين (3 و5)من قانون منع الجرائم، وحيث أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى تقضي بأن من حق الشخص المتهم بالخروج على أحكام القانون أن يتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الدفاع، وذلك بمواجهته بما هو مأخوذ عليه من تهم وما ورد بحقه من الأدلة وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة هذه الأدلة فإذا صدر القرار المطعون فيه دون إتباع أي إجراء من الإجراءات الشكلية المشار إليها والتي أوجب قانون منع الجرائم مراعاتها (وهي من الإجراءات الجوهرية التي لا يجوز إهمالها أو التغاضي عنها) فإن هذا القرار الذي صدر دون مراعاتها يكون باطلا ومستوجب الإلغاء[2]".

ويتضح من هذا الحكم بأن المحكمة أشارت وبشكل مباشر إلى جوهرية الإجراءات الواردة في قانون منع الجرائم وتأثيرها المباشر على مضمون القرار وأن حق الدفاع ضمنته المبادئ العامة للقانون ولا يجب أن يتجاوز الحاكم الإداري قبل اتخاذ قراره وإلا كان قراره عرضة للإلغاء. وفي حكم آخر قضت "... (أو) كان هذا الشخص في حالة تجعل وجوده طليقا بلا كفالة خطراً على الناس، فأوجبت المادة (5) من ذات القانون على المحافظ أن يتحقق من صحة الأخبار التي اتخذت الإجراءات إستنادا إليه..."[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/558، تاريخ 2000/1/20، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/315، تاريخ 2000/10/31، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا 2001/543، تاريخ 2001/5/21، منشورات مركز عدالة.

وهذا تأكيد من المحكمة على توجهها المتمثل بوجوب إتباع الحاكم الإداري لجميع الإجراءات التي وضعها القانون لمصلحة الأفراد قبل اتخاذ مثل هذا القرار المقيد لحريتهم وهذه الإجراءات متبعة في قانون الجزاءات صاحب الحق الأصيل في اتخاذ إجراءات التقييد للحرية، فكيف إذا صدرت هذه الإجراءات عن الحاكم الإداري وهو ينتمي ويمثل السلطة التنفيذية التي إستثناءا منحت هذه الصلاحية والسلطة التي تمكنها من اتخاذ هذه الإجراءات إدارياً، وتقيد بها حرية الأفراد احترازيا حفاظا على سلامة النظام العام في الدولة.

وقد استقر القضاء الدستوري الفرنسي على الاعتراف للإدارة بفرض الجزاءات الإدارية استثناء على الأصل العام شريطة أن: لا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية وأن تكون ممارسة سُلطة الجزاء مقترنة بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً (قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 يوليو 1989)[1].

وبذلك يتماثل الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي في أن كليهما له خاصية الردع، يقع على سلوك آثم يستوي أن يتمثل في فعل أو امتناع عن فعل غاية الأمر أن يمثل خرقا لنص قانوني أو مخالفة لأمر إداري[2].

والإجراءات المتخذة من قبل الحُكّام الإداريين لا تعتبر من الجزاءات الإدارية بالمعنى الفني للجزاء لأن غايته ذات طبيعة ردعية تتخذه الإدارة كجزاء لمخالفة صريحة للقانون الموكل تنفيذه للسلطة التنفيذية، بموجب اختصاصها المخول لها من الدستور بينما الإجراءات المستمدة من قانون منع الجرائم تعتبر إجراءات وقائية يتخذها الحاكم الإداري بصفته الوظيفية ممثلا للسلطة التنفيذية لصيانة النظام العام،وقد اعترف له المُشرّع الأردني وبموجب قانون

---

(1) محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، الأسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000، ص 18.

(2) نفس المرجع ،ص19دار الجامعة الجديدة للنشر ،2000، ص 18.

محكمة العدل العليا بذاتية الاختصاص الإداري واختصاص المحكمة دون غيرها بالنظر في شرعية هذه القرارات[1] بالرغم من أن كلاهما يصدر عن الجهة الإدارية.

ولكن محكمة العدل العليا إستقر قضاءها على الاعتراف بالسلطة التقديرية للحكام الإداريين في إتخاذ إجراءات وقائية هدفها حماية النظام العام بكل عناصره إذا ما اعتدى عليها أي من الفئات المذكورة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، بعد استكمال كافة الإجراءات التي نظمها القانون، ففي حكمٍ حديثٍ نسبياً قضت المحكمة " إذا أصدر الحاكم الإداري قراره المشكو منه بعد أن قام بالإجراءات المنصوص عليها في المواد (3،4،5،8) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، فإن القرار المطعون فيه يكون موافقا للقانون ولا يشوبه أي عيب من العيوب التي نعاها عليه المستدعي أو أي عيب من عيوب القرارات الإدارية[2]".

ويتضح من هذا الحكم أن الحاكم الإداري استخدم صلاحيته الممنوحة له بموجب القانون بعد أن أعمل الإجراءات المفروضة بموجبه، واستكمل جميع المراحل القانونية لإصدار قراره الذي في هذه الحالة يستعصي على الإلغاء.

وقضت في حكم آخر " يستفاد من المواد(5،8) من قانون منع الجرائم رقم 7لسنة 1954، إن التوقيف الإداري للمحافظة على الأمن والسلامة يتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب ويكون وجوده حرا طليقا يشكل خطرا على الناس ويمتنع عن تقديم الكفالة...[3]".

وفي حكم آخر حديث قضت " إذا وجه المستدعي ضده محافظ العاصمة مذكرة حضور وتم التحقيق معه وتبين لديه أنّه من أصحاب السوابق الجريمة، وأنه أحيل إلى المحاكم المختصة بجرائم مختلفة وأن تركه حرا طليقا يشكل خطرا على الناس، وتم تكليفه بتقديم كفالة عدلية بقيمة عشرين ألف دينار لضمان حسن سيرته و سلوكه لمدة سنه وعلى أن يبقى موقوفا

---

(1) المادة (9أ، 11) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/453، تاريخ 2003/2/4، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/468، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.

لحين تقديم الكفالة ولم يقدم هذه الكفالة فيكون القرار المطعون فيه قد صدر بحدود سلطة المستدعي ضده التقديرية وحدود صلاحياته المنصوص عليها في المواد (3،5،8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954م [1]".

ويُستفاد من هذا الحكم أن الحاكم الإداري إذا أعمل صلاحيته المستمدة من قانون منع الجرائم بعد استكمال جميع الإجراءات الجوهرية المؤثرة في مضمون القرار والتي رتبها القانون، فإن المحكمة تقر بهذه الصلاحية الهادفة إلى المحافظة على الأمن والسلامة، ولكن إذا ثبت لهيئة المحكمة بأن الحاكم الإداري وإن التزم بالإجراءات التي وضعها القانون ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن، فإن المحكمة وإن كانت الإجراءات الصادرة عن الحاكم الإداري سليمة ومتفقة مع نصوص القانون فإن المحكمة تتجاوز هذا العيب وتنظر إلى العيوب الأخرى التي نعاها المستدعي على القرار لتقرر مدى اتفاقه مع المصلحة العامة.

وقد اتجهت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها لإجازة تغطية عيب الشكل والإجراءات اللاحقة بالقرارات الصادرة عن الحُكّام الإداريين بناء على قبول صاحب المصلحة حيث قضت في حكم قديم لها "... إن حضور المستدعية أمام المحافظ الذي أصدر قرارا بحقها تضمن تكليفها بتقديم كفالة حسن سلوك لمدة سنة دون إصدار مذكرة بإستدعائها وردها على التهمة الموجهة إليها – تعتبر تنازلا عن التمسك ببطلان قرار المحافظ "[2]. بالرغم من أن المحكمة اعتبرت هذا الإجراء (إصدار مذكرة حضور أو إحضار) للمشتكى عليه عيباً جوهرياً لأنه ترتب بواسطة القانون وبموجب نصوصه وأبطلت التدبير (قرار) الحاكم الإداري الذي تجاوز هذا الإجراء حيث قضت " حيث أن محافظ العاصمة لم يتبع أحكام القانون في إجراءاته إذ أنَّه لم

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2008/135، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عالة .

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 56/24، تاريخ 1956/2/29، منشورات مركز عدالة ،

يصدر لإبن المستدعي مذكرة حضور بالصيغة المدرجة بالقانون... فإن قراره يعتبر مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء(1). ويتضح أن اتجاه محكمة العدل العليا يقر بتغطية عيب الشكل والإجراءات اللاحقة وذلك بناء على قبول صاحب المصلحة وهو الاتجاه الغالب في القضاء المصري أيضاً (2).

وخلاصة القول أن رقابة محكمة العدل العليا على عدم مشروعية قرارات الحاكم الإداري من الناحية الشكلية تُعد عدم المشروعية الشكلية للقرارات الإدارية من الأسباب التي تؤدي إلى إلغائها، وذلك إذا ما صدر القرار الإداري من الجهة المختصة بإصداره وبالشكل الذي رتبه القانون، ويُعتبر عيب عدم الاختصاص الذي يلحق بالقرار الإداري من النظام العام بكل ما يترتب على ذلك من نتائج أهمها قدرة القاضي الإداري بل واجبه في أن يتعرض لهذا العيب في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وحتى إذا لم ينعاها المستدعي على القرار.

أما عيب الشكل والإجراءات التي وضعت من أجل المصلحة العامة وكأحد أبرز الضمانات لحماية حقوق الأفراد، فإن الأصل كما استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر والأردن على أن يصدر القرار الإداري بإرادة الإدارة المنفردة وبالشكل الذي ترتأيه مناسباً ويحقق الهدف الذي صدر من أجله، إلا إذا أوجب القانون صدوره ضمن شكل وإجراء معين بموجب هذا القانون، وعندئذ لا يعتبر القرار الإداري مشروعاً إلا إذا استوفى هذه الأشكال والإجراءات.

واستقر الفقه والقضاء الإداريين [3]على التمييز بين الإجراءات الجوهرية على أنها مؤثرة في مضمون القرار وعدم استيفائها يعرض القرار للإبطال إذا ما طعن به من صاحب المصلحة،

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1960/11، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1960/1/1، ص 24.

(2) نواف كنعان: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 294.

3 محمود حلمي :مرجع سابق ص148 وما بعدها .وأنظر أيضا محمود البنا : مرجع سابق ص375.

وفي المدة القانونية، وعلة ذلك أن الشكل والإجراءات وضعت لتحقيق المصلحة العامة في شقين: الأول: مصلحة الإدارة، حيث أنها تتأنى وتتروى في إصدار قراراتها مما يبقيها في دائرة المشروعية، ويزيد من ثقة الأفراد في حسن إدارتها وقيامها بالمهام والواجبات التي تضطلع بها. وأما الشق الثاني: حماية حقوق الأفراد وضمان تمتعهم بكافة الضمانات التي رتبها القانون. وذلك بتحقيق التوافق والتوازن بين تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق الأفراد. ومن خلال نصوص قانون منع الجرائم الذي منح الحُكّام الإداريين سُلُطاتٌ واسعة من أجل المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، وضمان حمايته وصيانته على الدوام من فئات محددة على سبيل الحصر في نص المادة الثالثة منه. أورد المُشَرِّع بموازاتها مجموعة من الأشكال والإجراءات تضمن للأفراد تمتعهم بحريتهم المكفولة دستورياً، وتكفل لهم عدم تعرضهم للتدابير التي نص عليها القانون إلا بعد أن تستكمل جميع الإجراءات الضامنة لحقوقهم.

والمُتَتَبِع لأحكام محكمة العدل العليا يجد أنها ألغت الكثير من القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات (العيوب الشكلية للقرارات الإدارية)، إذا ما رأت أن الحاكم الإداري صاحب الصلاحية التقديرية الممنوحة له بموجب قانون منع الجرائم، ووفقاً لأحكام نظام التشكيلات الإدارية كونه مكلفا بحماية النظام العام بجميع عناصره، إذا ما كان القرار (التدبير) صادراً عن المختص بإصداره قانوناً (المحافظ، المتصرف) أو إذا صدر مخالفاً للشكل والإجراءات التي رتبها القانون.

ولكن إذا استوفى الحاكم الإداري جميع هذه الإجراءات وكان مختصاً بإصداره قانوناً، فإن قراره ينأى عن الإلغاء وتقر المحكمة بشرعيته حيث قضت " إذا مارس الحاكم الإداري صلاحياته القانونية وفق أحكام المادة (10) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000، والمواد (5،2،8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 كونه من المكلفين بصون الأمن العام والآداب العامة، ولم تقدم المستدعيتان، أية بينه تثبت أن القرار المطعون فيه

مشوب بـــأي عيب من عيوب القرارات الإدارية فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس قانوني والدعوى مستوجبة الرد"[1].

المطلب الثاني: رقابة محكمة العدل العليا على العيوب الموضوعية لقرارات الحاكم الإداري.

تَتطلب الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية للقرارات الإدارية الصادرة عن الحُكّام الإداريين والمستندة إلى قانون منع الجرائم أن يقوم القرار (التدبير الضبطي) على حالة واقعية أو قانونية صحيحة أي على سبب صحيح، وأن يوافق محله القانون أي مجموعة القواعد القانونية، وأخيرا يجب أن تكون الغاية من إصداره المحافظة على النظام العام، وهو الهدف المخصص من أهداف المصلحة العامة الذي يجب أن يحققه الإجراء الاحترازي الذي يفرضه الحاكم الإداري على المشتكى عليه من أجل صيانة النظام العام، ومنع الاعتداء عليه ممن تنطبق عليهم أوصاف القانون والمحددين على سبيل الحصر في المادة الثالثة منه.

وعلى ذلك فإن عيب السبب يتصل بالخطأ في الوقائع أو في تكيفها القانوني، ويتصل عيب المحل بمخالفة القواعد القانونية، أما عيب الانحراف بالسلطة فهو الذي يتعلق بالغاية أو الهدف من القرار والتي تشكل بموجبها أوجه عدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري، وبناءً عليه تمَّ تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: عيب السبب .

الفرع الثاني: عيب المحل. (مخالفة القانون) .

الفرع الثالث: عيب الإنحراف بالسلطة أو (عيب إساءة إستعمال السلطة).

وتمَّ تناول كل فرع من هذه الفروع بشيء من الإيضاح، كما يلي:

الفرع الأول: عيب السبب.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2002/431، تاريخ 2011/12/31، منشورات مركز عدالة.

يُعتبر رُكن السبب أحد أُركان القرار الإداري الخمسة وقد اعترف بهذا الرُكن الفقه والقضاء الإداريين، حيث اعترف به القضاء الفرنسي كأحد الأركان الرئيسية للقرار الإداري منذ مطلع القرن العشرين، وجاء النص عليه في قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم(47) لسنة 1972[1] ولو لم ينص عليه في قانون مجلس الدولة بشكل صريح كأحد أوجه الإلغاء في القرار الإداري، وقد سار المُشَرِّع الأردني على نفس النهج في قانون محكمة العدل العليا حيث جاء النص عليه في المادة العاشرة من قانونها الحالي رقم (12) لسنة1992م[(2)].

ولم يذكر هذا النص عيب السبب بشكل مباشر وإنما أشار إليه في الفقرة (ب) التي تنص على أن" مخالفة الدستور أو القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها حيث فسرت الجملة (الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) من قبل فقهاء القانون الإداري على الإشارة لعيب السبب[(3)].

وبالرغم من عدم إشارة المُشَرِّع إلى عيب السبب كعيبٍ مستقلٍ إلا أن محكمة العدل العليا استقر قضاءها على فرض رقابتها على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قراراها منذ أحكامها الأولى وفي سنوات إنشاءها وتكوينها، حيث قضت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا " أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريق الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعيا أو أنها تنطوي على مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون أو تأويله كان القرار معيباً "[(4)].

ويتضح من هذا القرار أن المحكمة بسطت رقابتها على العيب الذي يشوب السبب منذ أمدٍ بعيد وفي حكم آخر قضت " إن سبب القرار الإداري هو رُكن رئيس وأساسي من أركانه التي لا

---

1 سليمان الطماوي: القضاء الإداري ،مرجع سابق ،ص587.

(2) سبق الإشارة إليه.

(3) الفقه المصري والفقه الأردني.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم:1959/5، مجلة نقابة المحامين ، 1959، ص 1 منشورات مركز عدالة.

تقوم إلا بها، وعليه يكون القرار غير مبني على أسباب تبرر إصداره ويكون معيباً بعيب عدم قيام السبب الذي يبرر إصداره"[1].

ويتضح من هذا الحكم أن المحكمة أشارت إلى هذا العيب الذي يشوب القرار الإداري بشكل مباشر وإعتبرت ركن السبب من الأركان الرئيسة والأساسية لصحة القرار الإداري وأن العيب الذي يلحقه يوجب الإلغاء. وفي حكم حديث استمر إتجاه قضاء المحكمة على أن السبب ركن رئيس وأساسي لشرعية القرار الإداري حيث قضت ".... وحيث أنَّه لابد لكل قرار إداري من سبب يقوم عليه سواء كانت استندت الإدارة لسلطتها التقديرية أم المقيدة في إصداره إذ أن السبب في القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار الإداري والتي تدفع الإدارة لإصدارة، كما أن سبب القرار الإداري يظهر جزءاً من نص القرار على شكل تنسيب وللمحكمة التحقق من توافر ركن السبب حتى يكون القرار مشروعا ويحقق الغاية منه كضمانة للأفراد..."[2].

ومما يشير إليه هذا الحكم من تأكيد محكمة العدل العليا على أن سبب القرار الإداري يجب أن تبني الإدارة عليه قرارها وتراقب المحكمة تحقق هذا السبب بعد أن تتأكد من وجودة ومطابقته للواقع والقانون للغاية التي رمى إليها المُشَرِّع من هذا القرار. وقد عرفت المحكمة سبب القرار الإداري على أنَّه "الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق القرار الإداري والتي تدفع الإدارة لإصداره [3]."وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنَّه"... يقصد بسبب القرار الإداري قيام حالة واقعية أو قانونية تسوغ إصدار القرار...[4] وفي حُكم آخر

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 210/ 1994، مجلة نقابة المحامين ،1994، ص 1120.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم:2010/135، تاريخ 2010/10/14، مجلة نقابة المحامين ،2011، ص60.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2007/322، تاريخ 2008/1/9، مجلة نقابة المحامين ، لسنة 2011،ص 63.

(4) سالم عليمات: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، 2007، ص12.

قضت " والقرار ... يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحقاً من الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرفٍ قانونيٍ بغيرِ سببه[1]".

ويُعَرِّفُ الفقه سبب القرار الإداري على أنَّه " الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره وهو بهذا التحديد ركن من أركان القرار الإداري، وتخلف هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار الإداري غير قائم على سببٍ يبرره ومن ثم مستحقا الإلغاء[2]" وفي تعريف آخر " السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المبررة لإصدار القرار الإداري، وهو الحالة الدافعة لها طبيعة موضوعية ومستقلة عن القرار الإداري كما أنها سابقة عليه.

ويعتبر السبب الذي تقوم عليه إجراءات الحكام الإداريين المستندة إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 هو إخلال الشخص أو إحتمال إخلاله ،أو إتيانه أفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة ، أو وجودة في مكان عام أو خاص في ظروف تجلب الشبهة ، أو إعتيادة اللصوصية وإيواء اللصوص .

وقد جاءت هذه الحالات في قانون منع الجرائم على سبيل الحصر وكانت هذه الحالات هي الموجبة لإستخدام الحاكم الإداري لصلاحياته المستمدة من القانون لاتخاذ الإجراء الذي سمح له القانون باتخاذه، وأن لا يزيد عليه.

وقد أقرت محكمة العدل العليا للحاكم الإداري على صحة التكييف القانوني الذي أضفاه على قراره حيث قضت "إذا كان لدى محافظ الزرقاء من البيانات والوثائق مما يفيد بأن المستدعي من الأشخاص الذين تنطبق عليه أحكام الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون منع

---

(1)المرجع السابق، ص12.

(2) سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 792.

الجرائم والتي تتعلق بمن كان في حالة تجعل وجوده طليقا بلا كفالة خطرا على الناس، وأصدر قراره إستنادا لذلك فيكون القرار موافقا للقانون...[1]".

وفي حُكم أخر قضت " تجيز المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 لمحافظ العاصمة إذا ما كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه وينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة في تلك المادة اتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في هذا القانون وعليه وبما أن قرار فرض الإقامة الجبرية لمدة ستة أشهر على المستدعي وتكليفه بتقديم تعهد على حسن السيرة يدخل في نطاق سُلطة المحافظ التقديرية بالتالي يكون قراراه متفقا مع أحكام القانون...(و) لأن المعلومات المتوفرة لديه والمؤيدة بكتب رسمية كافية لاعتمادها في تكوين قناعته..."[2]. وفي حكم أخر قضت " إحراز صور ماجنة بقصد البيع أو التوزيع من شأنه أن يشكّل خطراً على الأداب والأخلاق العامة ويكون قرار محافظ العاصمة يربط الشخص محرز هذه الصور ، بكفالة حسن سلوك متفقاً وأحكام القانون."[3] وفي حُكمٍ حديثٍ قضت " إذا وجه المستدعي ضده محافظ العاصمة للمستدعي مذكرة حضور وتم التحقيق معه وتبين لديه أنّه من أصحاب السوابق الجرمية، وأنه أحيل إلى المحاكم المختصة بجرائم مختلفة وأن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس... ولم يقدم المستدعي هذه الكفالة فيكون القرار المطعون فيه قد صدر بحدود سُلطة المستدعي التقديرية وحدود صلاحياته المنصوص عليها في المواد (3،5،8) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954م [4]".

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/380، تاريخ 2002/11/19، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 95/66، تاريخ 1995/5/20، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1971/91، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1971/1/1، ص 1169 ، منشورات مركز عدالة.

(4) قرار محكمة العدل العليا: رقم: 2008/49، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.

وفي حُكم أخر قضت " إذا كان الثابت من البينة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية، ومن اعترافه أثناء التحقيق أنّه من أصحاب السوابقّ الجرمية، وقد أحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة، وأن تركه طليقا يشكل خطرا على الناس وعلى أمنهم وسلامتهم فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمدا من أصول ثابتة من الأوراق وبحدود سُلطة المستدعي ضده التقديرية وأن أسباب الطعن لا ترد عليه...[1]".

ويتبين من هذه القرارات بأن المحكمة تتحقق من صحة الوجود المادي للأسباب التي يبني عليها الحاكم الإداري إجراءاته، وصحة التكييف القانوني الذي أضفاه على الوقائع المادية فحقيقة وجود هذه الوقائع هي التي تنهض بالقرار وتصونه من الإلغاء فقد قضت " إن قرار المحافظ بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفالة حسن سلوك لمدة سنه بسبب حادث قتل وما نشأ عن ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين[2]".

ويتضح من هذا القرار أن المحكمة كَيَّفَتْ قيام الخلافات والعداوة بين الطرفين على أنها ظروف تستوجب تدخل الحاكم الإداري لدرئ خطورة متوقعة قد تنتج بسبب حادث القتل الذي لا يقوم وحده سببا لاتخاذ هذه الإجراءات،لأن المحاكم النظامية هي المختصة بالنظر وفرض العقاب على هذه الجريمة للمتسبب بها، ولكن يأتي دور الحاكم الإداري لفرض الأمن والمحافظة عليه إذا ما رأى أن أحد الأطراف قد يستغل الظروف فيكون المحافظ قد أصاب في قراره لأنه صادر لتأمين الأمن والسلامة العامة.

ولكن قرار الحاكم الإداري إذا كان غير مستندٍ إلى أسباب حقيقية وواقعية ومستمدة من خلال بينات لها دلالتها على قيام الشخص أو احتمال قيامه بأفعال مخلة بالأمن واستقرار النظام العام، وعدم صحة التكييف القانوني لهذه الأفعال في حال تواجدها، فإن محكمة العدل العليا

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2008/135، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم1985/46/5، مجلة نقابة المحامين ' تاريخ 1985/1/1 ص 1401، منشورات مركز عدالة.

يلاحظ من خلال قراراتها المتعددة أنها قد قررت عدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه الحاكم الإداري على قراره، وألغت الكثير من هذه القرارات عبر سنوات عملها الطويلة ففي قرار قديم قضت " أن مجرد تمسك المستدعي بحقه في بيع ما يستخرجه من الملح كما يشاء ومهما نشأ عن ذلك من خلاف لا يبرر تطبيق أحكام قانون منع الجرائم[1]، ما دام لم يرد في البينه ما يدل على أن المستدعي قام بعمل من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالأمن." وفي هذا الإتجاه قضت " يحق للمتصرف تطبيق التدابير الواردة في قانون منع الجرائم على كل من كان في حال تجعل وجوده طليقا بلا كفالة خطراً على الناس (إن) مجرد سفر المستدعي إلى مدينة (وارسو) وعودته منها إلى الأردن دون أن يبدو منه أي نشاط ينطوي على احتمال وقوع خطر منه على الناس لا يبرر اتخاذ الإجراءات بحقه[2]."وفي حكم أخر قضت " بما أن أيا من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم 7لسنة 1954م، لم تتوفر في الأفعال المنسوبة للمستدعي، فإن قرار المحافظ بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة يكون مخالفا للقانون[3]."

وفي حُكمٍ أخر قضت " استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يُشكل خطأً جسيماً[4]."

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1952/41، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1953/1/1، ص97، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1954/76، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1956/1/1، ص 69، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1999/558، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 2000/1/1 ص 362، منشورات مركز عدالة.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/91، تاريخ 1995/10/22، منشورات مركز عدالة.

ويستفاد من هذه الأحكام بأن محكمة العدل العليا تراقب وتتأكد من الوجود المادي لسبب الإجراء الضبطي ومن صحة التكييف القانوني للعيب الذي بنى الحاكم الإداري عليه إجرائه والمتمثل في نص المادة الثالثة من القانون.

ويأخذ الفقه الأردني على مسلك المحكمة بعدم تقدير جسامة الفعل الذي يرتكبه الأفراد مع الإجراءات المتخذة إستنادا للقانون بحيث أن المحكمة تبحث عن ملائمة الإجراء مع جسامة الفعل حيث شكل التناسب بين الإجراء الضبطي وجسامة الأفعال المنسوبة للشخص وخطورتها أهمية كبيرة لتأمين حقوق الأفراد وحرياتهم، من تعسف سُلطة الضبط وتجاوزها وهو ما أخذ به القضاء المقارن الذي يراقب تناسب الإجراء الضبطي مع جَسامة الأخطار التي تهدد النظام العام ولذا يجب أن تكون جسامة الإجراء الضبطي متناسبة مع جَسامة الأخطار التي تهدد النظام العام ويجمع الفقه الفرنسي على أن إجراءات الضبط الإداري المقيدة للحرية لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية للمحافظة على النظام العام.

وقد راقبت محكمة العدل العليا تناسب العقوبة مع جَسامة الذنب الذي يقترفه الأفراد في كثير من المجالات والتي منها تناسب العقوبة مع الذنب المرتكب في قرارات التأديب. حيث كان لها موقف مستقر عليه في قضاءها في مجال التأديب حيث قضت "... ونجد أن العقوبة المفروضة على المستدعي – وهي شطبه نهائياً من سجلات النقابة يشوبها غلو لعدم توفر الملائمة بينها وبين الذنب المرتكب، لذلك نقرر إلغاء القرار المطعون فيه فيما يتعلق بالعقوبة فقط...[1]." وفي حكم أخر قضت "... إن العقوبة المفروضة على المستدعي مشوبة بالغلو، ولهذا السبب يغدو القرار المشكو منه حقيقا بالإلغاء فنقرر إلغاءه...[2]."

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/22، مجلة نقابة المحامين ، 1995، ص 220. منشورات مركز عدالة.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 97/76، تاريخ 1997/6/28، منشورات مركز عدالة.

ويتبين من هذه الأحكام أن محكمة العدل العليا قد راقبت ملائمة القرار الإداري من حيث تناسب الإجراء (العقوبة) مع جسامة الذنب الذي يقترفه الأفراد، ولكنها في مجال سُلُطاتْ الحُكَّام الإداريين لم نجد وحتى لحظة كتابة هذا البحث أي قرار ألغته المحكمة لعدم تناسب الإجراء الضبطي مع جسامة الفعل الذي أتى به أحد الأفراد ممن تنطبق عليهم أوصاف المادة الثالثة من قانون منع الجرائم والمبنية على سُلُطاتْ الحُكَّام الإداريين التقديرية، والمستندة إلى نصوص القانون ونتمنى على المحكمة أن تبسط رقابتها على ملائمة هذه القرارات (الإجراءات) زيادة في المحافظة على حرية وحقوق الأفراد بما لا يتعارض مع المحافظة على سلامة وأمن الوطن.

الفرع الثاني: عيب مخالفة القانون.

يُعَرَّفْ محل القرار الإداري على أنَّه الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة[1].

ويُعرَّف أيضاً محل القرار الإداري على أنَّه "موضوع القرار المتمثل في الأثر القانوني المباشر المترتب عليه، سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو مركز قانوني فردي[2]".

ويُعتبر القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا خرجت الإدارة مصدرة القرار على أحكام القانون بمخالفة أية قاعدة قانونية مهما كان مصدرها، مع الأخذ في الاعتبار القوه الإلزامية لهذه القاعدة حسب تدرجها.

وقد نصت المادة (10/ب) من قانون محكمة العدل العليا الحالي على هذا الوجه من أوجه الإلغاء التي تلحق بالقرار الإداري بعبارة (مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) فإذا كان القرار الإداري ذا أثر قانوني مخالف لقاعدة من القواعد القانونية

---

(1) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص358.

(2) نواف كنعان: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 295.

يكون محل القرار غير مشروع ويكون القرار باطلاً، ولا تلتزم الإدارة بعدم مخالفة القواعد القانونية فقط بل أنها ملزمة أيضاً بمراعاة التدرج فيما بينها، وعليه فإن عيب مخالفة القانون بمعناه الفني الدقيق، يقصد به أن محل القرار الإداري معيب، وذلك لتخصيص العيب الذي ينصب على المحل وتمييزه عن سائر العيوب التي تعيب أركان القرار الإداري والتي يمكن اعتبارها مخالفة للقانون بالمعنى الواسع، لأن القانون هو الذي يحدد الاختصاص ويتطلب الشكل والإجراءات ويرتب السبب ويحدد الغاية من القرار الإداري[1].

ويتخذ عيب مخالفة القانون ثلاثة أوضاع[2]:

1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

3- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.

وتتحقق المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية في مجال الإجراءات التي يتخذها الحاكم الإداري، عندما يُصدر قراراً في غير الحالات التي حددها المُشَرِّع في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم ويُعتبر القرار معيب بمخالفة عيب المحل لأن هذا الأثر لم ينص عليه القانون، وعليه يكون الحاكم الإداري غير مخول بإصدار مثل هذا القرار ويكون الأثر الذي رتبه عليه غير جائز قانوناً.

وقد سارت محكمة العدل العليا في بداية الأمر على هذا الاتجاه تتمثل في تحديد هذه الحالات على سبيل الحصر حيث قضت " إن مجرد تمسك المستدعي بحقه في بيع ما يستخرجه من الملح كما يشاء، وما نشأ عن ذلك من خلاف لا يبرر تطبيق أحكام قانون منع الجرائم "3

(1) سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 362.

(2) نواف كنعان: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 299.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1952/41، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1953/1/1، ص 97 سبق ذكره ، منشورات مركز عدالة.

وفي حكم أخر قضت ".. لا يوجد في قانون منع الجرائم والقوانين الأخرى أي نص يجيز للحكام الإداريين إصدار أمر إلى أي شخص بلزوم الانتقال من البيت الذي يشغله إلى بيت أخر.."[1]

وفي حكم أخر قضت "..... بما أن أياً من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954م، لم تتوفر في الأفعال المنسوبة للمستدعي، فإن قرار المحافظ بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة يكون مخالفا للقانون[2]."

ويتضح من هذه الأحكام أن اتجاه محكمة العدل العليا قد سار على حصر صلاحية الحُكّام الإداريين في الحالات التي حددها القانون، وأي خروج عن هذه الحالات يعد مخالفة تؤدي إلى إلغاء القرار إذا ما تعرضت له المحكمة.

ولكنها عَدَلَت عن هذا الاجتهاد في أحكام أخرى وأقرت بشرعية هذه الأحكام إذا كان الفعل المبنى عليه القرار يؤثر على السلامة العامة ، أي وجود ظروف خارجة عن الفعل الذي آتاه المستدعي قد تترك آثارا على السلامة العامة، حيث قضت في أحد أحكامها " إن قرار المحافظ يفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفالة حسن سلوك لمدة سنه بسبب حادث قتل، وما نشأ عن ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين غير مشوب بمخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة لأنه صادر لتأمين الأمن والسلامة العامة....."[3]، وعادت في أحكام أخرى إلى مسلكها (اجتهادها) السابق بحصر صلاحية الحُكّام الإداريين في الحالات المحددة بموجب القانون حيث قضت " يعتبر القرار الصادر عن المتصرف القاضي بتوقيف المستدعي

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1956/74، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1956/1/1، ص 24، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم:8،5/ 1999، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 2000/1/1، ص 362، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا: 1985/46، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1958/1/1، ص 1401، منشورات مركز عدالة.

لغايات تنفيذ الصلح العشائري إستنادا لأحكام المادتين (2،8/5) من قانون منع الجرائم رقم 7لسنة 1954، دون التقيد بأحكام القانون... مخالفاً للقانون[1]".

وفي حُكمٍ أخر قضت "سماح مدير مركز الألعاب الإلكترونية لأحداث تقل أعمارهم عن الخامسة عشرة بالتردد على مركز الألعاب بدون صحبة أولياء أمورهم ليس من الحالات التي تجيز للمحافظ وفقاً لأحكام المواد (3،5،8) من قانون منع الجرائم....[2] وفي حكم أخر قضت... ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعي ضده ما يوجب توقيف المستدعي للأسباب المنوه إليها بقراره الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قرار مخالف للقانون[3]."

ويتبين من هذه الأحكام أن محكمة العدل العليا قد عادت في اجتهادها الحديث إلى التفسير السليم لأحكام المادة الثالثة من قانون منع الجرائم وهذا يتفق مع توجه المُشَرِّع الذي حدد الفئات التي يستهدفها القانون، وعددها على سبيل الحصر لأنها بالأصل واردة على خلاف الأصل العام فالحرية هي الأصل والتقييد عليها هو الاستثناء الذي يجب أن لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره حماية للحرية، ومن باب الموازنة بين المصلحة العامة في المحافظة على الأمن والاستقرار للمجتمع مع عدم المساس بالحريات العامة وحقوق الأفراد.

ولكي يلتزم الحُكَّام الإداريين بالتفسير الصحيح والتطبيق لمواد القانون وأن لا يتوسع في تفسير هذه النصوص لعدم المغالاة في تقييد حريات الأفراد. ومن جهة أخرى لوزن الأفعال التي تأتيها الفئة المحددة في القانون وتقدير مدى تأثيرها على النظام العام واتخاذ الجزاء المناسب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1993/35، تاريخ 1993/3/29، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2005/479، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.

لحجم المخالفات من أجل تحقيق غاية سامية ومُلحة هدف المُشرِّع حمايتها، والمتمثلة في حفظ الأمن والنظام العام.

نتمنى على محكمة العدل العليا أن تلتزم بالتفسير الضيق لنصوص القانون بموازاة الصلاحيات التقديرية للحكام الإداريين حماية لحقوق وحريات الأفراد.

الفرع الثالث: عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة):

يرتبط هذا العيب من عيوب القرار الإداري بركن الغاية، والذي يعني الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، والذي يجمع الفقه والقضاء الأردني والمقارن على أن هدف القرار الإداري يجب أن يكون دائماً تحقيق المصلحة العامة وإلا يكون القرار جانب الصواب وشابه عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها إذا ما حقق القرار غاية لا ترتبط بالمصلحة العامة أو حادت عن قاعدة تخصيص الأهداف، وعلة ذلك أن المُشَرِّع منح الإدارة سُلُطاتٌ واسعة وامتيازات كثيرة من أهمها القرار الإداري لكي تحقق المصلحة العامة [1].

وقد يَمنح المُشَرِّع الإدارة (سُلُطاتُ الضبط الإداري) سُلطة لكي تحقق هدف محدد وهو المحافظة على النظام العام بجميع مدلولاته وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف والتي تعني " وجوب التزام الإدارة في نشاطها تحقيق هدف معين أو محدد، والوصول إلى ذلك الهدف باستعمال الوسائل المشروعة المحددة[2]" ويتحقق عيب إساءة استعمال السلطة في غايته إذا استهدفت الإدارة من قرارها ذلك تحقيق هدف معين من أهداف المصلحة العامة نص عليه المشرع لنوع معين من القرارات الإدارية.

عليه فإن هذا العيب يتحقق في حالتين الأولى تتمثل في استهداف القرار تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، والثانية عندما تحقق الإدارة المصلحة العامة ولكنها غير تلك الغاية التي

(1) نواف كنعان: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 309.

(2) خالد الزبيدي: تخصيص الأهداف في العمل الإداري ، مجلة جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد 33 لسنة 2003، ص 87.

عناها المُشَرِّع بنص القانون، ويتمثل هذا العيب في إنحراف الإدارة في استعمال سلطتها عن غاية القرار الإداري بالإضافة إلى استخدام الإدارة إجراءات مغايرة للإجراءات المحددة بالقانون من أجل تحقيق غاية القرار بما يلحق بالقرار عيب الإنحراف بالإجراءات.

ويُعَرَّف ركن الغاية في القرار الإداري على أنَّه " النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها أو الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه القرار الإداري[1]".

ويُعرف عيب الغاية على أنَّه " يكون القرار مشوباً بعيب الغاية أو عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة إذا قصدت الإدارة بإصدارها للقرار تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة أو خرجت على مبدأ تخصيص الأهداف"[2]، إن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا انحرف رجل الإدارة في استعمال صلاحياته التقديرية فرام تحقيق غاية غير الغاية المحددة في القانون [3]."

ويُعرف أيضاً على أنَّه "يتحقق عيب الانحراف في السلطة أو إساءة استعمالها عندما تقدم السلطة الإدارية على القيام بعمل إداري يدخل ضمن دائرة اختصاصها ولكن لغاية غير الغاية التي حددت له قانوناً[4]."

ويتميز عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها،والذي يرتبط بركن الغاية في القرار الإداري عن عيب السبب وعيب المحل في أن القضاء الإداري يتناول الرقابة عليه منصبه على النواحي الشخصية لمصدر القرار، فينصرف القاضي إلى البحث عن نية الإدارة وإلى تحليل الدوافع النفسية التي أدت إلى إصدار القرار وعليه فإن مهمة القضاء تكون دقيقة، وصعبة جداً

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، 2005، ص 19 ونواف كنعان: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 309.

(2) حسن عثمان محمد عثمان: دروس في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 1989.

(3) حنا نده: القضاء الإداري في الأردن ، مرجع سابق ، ص 463.

(4) يوسف سعد الله الخوري: مرجع سابق، ص170.

حتى إن بعض الفقهاء اعتبروا أن القاضي عندما يفتش عن الغاية أو الدافع لاتخاذ القرار الإداري لا يراقب انطباعه على قواعد المشروعية، وإنما يراقب أخلاقية الإدارة واعتبر أخرون أن القضاء الإداري عندما يراقب الغاية من القرار يبدو وكأنه ضمير الإدارة(1).

ويقوم القضاء عادة باستخلاص غرض القرار الإداري بالرجوع إلى الأسباب والظروف المحيطة بالقرار، ومن السند القانوني الذي يظهر غاية المُشَرِّع من وضع القانون.

فقانون منع الجرائم غايته واضحة ومحددة هي المحافظة على النظام العام والتي تعتبر قيدا على الحاكم الإداري الذي لا يستطيع أن يحقق غرضاً غير الغرض المشروع والمتمثل في تحقيق الأمن والمحافظة عليه حال الإخلال به.

لذا يُعتبر إجراء الحاكم الإداري معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة إذا استهدف تحقيق غاية أخرى غير المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت تلك الغاية تندرج ضمن المصلحة العامة، وتمارس محكمة العدل العليا رقابتها على ركن الغاية في القرارات الصادرة عن الحُكّام الإداريين، ولم تتردد في إلغاء القرارات المعيبة وذلك بمراقبتها لجميع أركان القرار الإداري المنصوص عليها في قانونها، وقد تبين من خلال الدراسة أنها ألغت الكثير من القرارات التي شابها عيب الاختصاص والشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون، وعيب السبب، ولكنها لم تصدر أحكاما بالإلغاء إستناداً إلى هذا الركن مما يعني عدم وجود حالات استهدف بها الحُكّام الإداريين تحقيق غايات أخرى غير المحافظة على النظام العام إستناداً لقانون منع الجرائم.

وخلاصة القول إن الانحراف بالسلطة هو أمر متعلق بالهدف أو الغاية من إصدار القرار الإداري، ولأن إصدار القرار في الأصل ليس غاية في حد ذاته بل له هدف يحدده القانون وفقاً

---

(1) يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام ، القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، 1998، ص170.

لقاعدة تخصيص الأهداف، وإذا لم يكن للقرار هدف محدد فيجب أن يحقق الهدف العام الذي على أساسه منحت الإدارة السلطة وهو دائماً تحقيق المصلحة العامة التي يجب أن يعمل من أجلها، ولهذا فإن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب موضوعي يقوم على البحث في مدى ابتغاء المصلحة العامة وتكون الأغراض الذاتية لمصدر القرار والمصاحبة له مثل الرغبة في الانتقام أو تحقيق الشهوة أو استهداف منفعة خاصة أو مالية مجرد قرائن على تعيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة،وليست هي كل الأساس القانوني للنعي على القرار بالانحراف أو الإساءة، وهذا العيب الذي يشوب القرار الإداري من غير الممكن تصوره إلا بصدد تمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار القرار الذي يمتنع على القضاء التعرض لها إلا في حالة الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ،وذلك حيث أن تحديد الغرض في حالة السلطة التقديرية متروك للسلطة الإدارية ومنوط بها تحقيقه، أما في حالة السلطة المقيدة فإن القانون هو الذي يتكفل بتحديد هذا الغرض أو الهدف أو الغاية التي يجب أن يحققها القرار الإداري[1]، وفق قاعدة تخصيص الأهداف.

ولما كانت الإجراءات المتخذة من الحُكّام الإداريين محددة الهدف من إصدارها وهو حماية النظام العام بجميع عناصره من الخطورة التي تشكلها الفئة المذكورة في نصوص القانون (المادة الثالثة منه)، ولذلك يجب أن يتوخى الحاكم الإداري في إجراءاته هذه.الغاية بالذات، أما إذا صدرت هذه الإجراءات لتحقيق غرض أخر غير غرض المحافظة على الأمن والنظام العام مع علم مصدر القرار فإن القرار يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها.

وإذا كانت سُلطة الحاكم الإداري في تقدير أسباب اتخاذه إجراءات وتدابير إحترازيه هي سُلطة تقديرية، وهذا ما جاء في عبارات نصوص القانون (يجوز للمتصرف، إذا أتصل أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد، ورأى أن هناك أسباب كافية إذا تخلف يجوز لوزير الداخليَّة إذا

(1) صبري محمد: الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات الصالح العام، القاهرة، 1996، ص271.

اقتنع). إلا أنها مقيدة بالأسباب الواردة في القانون والمتمثلة في ما ورد بنص المادة الثالثة منه، ولهذا فإن إثبات عيب الانحراف بالسلطة يكون صعباً في هذه الإجراءات، لأن سُلطةُ الحاكم الإداري في هذا الجانب مقيدة بنصوص القانون فلا يستطيع الحاكم الإداري بِناءَ قراراته على أسباب غير واردة في القانون، ولذلك فإن محكمة العدل العليا تتعرض للرقابة على الغاية من القرار والانحراف بالسلطة من خلال رقابة ركن السبب ،ومما يُبرر ذلك أن المحكمة تتبع الطريق الأسهل للوصول إلى النتيجة المطلوبة نظرا للصعوبات المتعلقة بإثبات عيب الانحراف حيث جاء في أحد أحكامها "... فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمداً من أصول ثابتة من الأوراق وبحدود سُلطة المستدعي ضده التقديرية وأن أسباب الطعن لا ترد عليه[1]"... وفي حُكم أخر قضت "... فيكون القرار المطعون فيه قد صدر في حدود سُلطة المستدعي ضده التقديرية وحدود صلاحياته المنصوص عليها في المواد (3،5،8) من قانون منع الجرائم رقم (7 لسنة 1954)[2]. وفي حكم أخر قضت ".... فإن تركه طليقا يشكل خطراً على الأمن العام والسلامة العامة، الأمر الذي يدخل معالجته في نطاق سُلطة المستدعي ضده الثاني التقديرية، ويكون القرار والحالة هذه مستمدا من أصول ثابتة في الأوراق ولا ترد عليه أسباب الطعن[3]."

ويتبين من هذه القرارات أن سُلطة الحاكم الإداري التقديرية في اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية الممنوحة له بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 مقيدة بقيام الأسباب المبررة لهذا الإجراء والمحددة بنص المادة الثالثة منه.

ويقع عبء إثبات الانحراف في السلطة أو إساءة استعمالها على المدعي (المتخذ الإجراء بحقه)، وعليه فإن عدم إقامة الدليل على هذا الانحراف وتوافر ركن السبب والتكييف القانوني لأسباب الإجراء يؤدي إلى رد الدعوى موضوعيا وعدم إلغاء القرار، مع الأصل العام الذي أقره

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2008/49، تاريخ 2008/3/16، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2008/135، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1999/387، تاريخ 1999/11/9، منشورات مركز عدالة.

الفقه والقضاء وسارت عليه محكمة العدل العليا في بحثها مدى مشروعية القرار الإداري المفترض به تأسيسه على أسباب صحيحة مع أن هذه القرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس من جانب من له مصلحة، بحيث إذا جاء بما يزعزع قرينة السلامة المفترضة في القرار فإنه ينقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة[1].

مع إقرار الفقه والقضاء الإداريين أن عيب الانحراف بالسلطة عيب احتياطي لا يلجأ إليه إلا بعد بحث كافة أوجه الإلغاء الأخرى وأن الرقابة القضائية على عيب السبب يمكن أن تغني عن رقابة الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها [2] وصفوة القول أن عدم توافر أحكام صادرة عن محكمة العدل العليا تلغي بموجبها قرارات الحُكَّام الإداريين إستناداً إلى عيب الغاية يعود إلى:

- صعوبة إثبات العيب الذي يشوب الغاية في إجراءات الحُكّام الإداريين لأنها مبنية على سُلطة مقيدة بأحكام القانون.
- ولأن العيب الذي يشوب الإجراء في غايته صعب إثباته لأن عيب الإثبات يقع على عاتق المستدعي .(المدعي) ولو لم يكن مستحيلاً إذا ما شكك المدعي بقرينة السلامة المفترضة بالقرار الإداري وحينها ينتقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة.
- تركيز محكمة العدل العليا على عيب السبب في هذه الإجراءات لأن أسباب الإجراءات محددة بموجب القانون والحاكم الإداري ملزم على التقيد بها.
- ولأن عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها والذي يشوب الغاية من القرار الإداري عيب احتياطي.

(1) صبري محمد: مرجع سابق، ص 273.
(2) محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري: القاهرة ، 1971، ص366.

المبحث الثاني

رقابة قضاء التعويض عن عدم مشروعية قرارات الحاكم الإداري.

أصبحت محكمة العدل العليا بموجب قانونها الحالي رقم 12 لسنة 1992، مختصة دون سواها وعلى سبيل الحصر بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث تنص الفقرة (ب) من المادة التاسعة بعد أن عَددت في الفقرة (أ) اختصاصات المحكمة على " تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بطلبات التعويض على القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصيلة أو تبعية" ويتضح من هذا النص أن المحكمة تختص دون غيرها وعلى سبيل الحصر بالنظر في دعوى التعويض التي تنصب على المطالبة بإصدار حكم يلزم الإدارة، بأن تؤدي تعويضا عما أصاب من يحرك الدعوى (صاحب الحق) من أضرار مادية أو أدبية لحقت به نتيجة قرار الإدارة غير المشروع، وبهذا النص فإن ولاية التعويض أصبحت من اختصاص محكمة العدل العليا، والتي كانت مقررة للمحاكم العادية قبل صدور هذا القانون.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن مناط اختصاص القضاء الإداري في قضايا التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة،بإصدار قرار إداري بكل ما يترتب على ذلك من آثار. ولا يحكم القضاء الإداري بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي ولد الضرر وكان السبب فيه غير مشروع [1] وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على هذا الاتجاه بحيث أنها لا تحكم بالتعويض عن إجراءات الحُكّام الإداريين المشروعة حيث جاء في أحد أحكامها "... وعليه وحيث أن محافظ العاصمة بنى قراره المطعون فيه بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي، على وقائع تبرر صدوره نظرا لخطورة المستدعي باعتباره من أصحاب السوابق

---

(1) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 163.

حسبما جاء بتسبيب مدير الشرطة وأن تركه دون قيود يشكل خطراً على السلامة العامة وبالتالي فلا وجه قانوني لقيام مسؤولية الإدارة عن التعويض...[1]" ويستفاد من هذا الحكم بأن الإجراء أو التدبير الذي قام به الحاكم الإداري إذا كان مشروعا ومبني على أسس صحيحة مستمدة من القانون، فإنه لا يوجب التعويض عليه،وهو بشكل عام إتجاه المحكمة على جميع القرارات الإدارية في مختلف المواضيع بالنسبة لتحديد مسؤولية الإدارة عن التعويض.

وقد أقرت محكمة العدل العليا باختصاصها بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الحُكّام الإداريين سواء رفعت أمامها بصفة أصيلة كدعوى تعويض مستقلة أو بالتبعية لدعوى الإلغاء لقرار إداري غير مشروع....[2].

"ومن المستقر عليه في قضاء محكمة العدل العليا أن قوام مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسيرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر....[3].

وقد سارت المحاكم النظامية على هذا النهج وأقرته حيث جاء في أحد أحكامها "... وبعد أن نفت الخصومة الشخصية بين المستدعي (رافع الدعوى) والمستدعي ضده مصدر القرار وبأن قراره في توقيف المستدعي إستناداً إلى قانون منع الجرائم كان من أجل المحافظة على الأمن والنظام العام والمبني على خصوصية الظروف المحيطة بموضوع القضية، قضت بعدم مسؤولية المستدعي ضده الشخصية إستنادا لنص المادة 178/أ من قانون العقوبات الأردني والباحثة في حبس الحرية دون وجه حق، وبناء على مشروعية قرار المحافظ فإنه غير مسؤول

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/28، تاريخ 1994/2/16، منشورات مركز عدالة.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/37، تاريخ 1994/3/29، منشورات مركز عدالة.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة.

عن التعويض، وقد أكدت محكمة الدرجة الثانية هذا القرار[1]. وفي حكم أخر قضت" إعلان عدم مسؤولية المشتكى عليه عن الجرم المسند إليه خلافا لإحكام المادة (178) اصول جزائية لإنتفاء القصد الجرمي وحيث أن الإدعاء بالحق الشخصي يدور وجودا وعدما مع الشق الجزائي وحيث انتفى وجود الجرم تقر المحكمة رد الإدعاء بالحق الشخصي مع تضمين المشتكي الرسوم والمصاريف"[2]. ويُستفاد من هذه الأحكام أن القضاء النظامي يسير في نفس الإتجاه القضائي لمحكمة العدل العليا ببناء مسؤولية الإدارة على عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للتعويض.

المطلب الأول: أركان المسؤولية الإدارية الموجبة للتعويض:

تقوم مسؤولية الحاكم الإداري في التعويض عن قراراته غير المشروعة على ثلاث أركان كما أقرته محكمة العدل العليا في أحكامها الخطأ والضرر، والعلاقة السببية بينهما.وفي حكم حديث فصلت المحكمة موقفها من أركان المسؤولية التي تبرر التعويض عن عدم مشروعية القرارات الإدارية حيث قضت " مسؤولية المرفق العام عن الخطأ تفترض توافر ثلاثة شروط هي: صدور خطأ من جهة الإدارة ويتمثل بعدم قيام الإدارة بواجبها، أو القيام بواجبها بشكل سيئ وحدوث ضرر نشأ من خطأ الإدارة ويشترط أن يكون مباشرا أي نتيجة طبيعية لفعل الإدارة أو امتناعها عن القيام بواجبها، وأن يكون الضرر أكيداً ومحققاً وليس إحتماليا وأن يثبت المستدعي وقوعه، وأن يكون الضرر خاصاً أي يلحق بفرد أو مجموعة محددة من الأفراد، ولا يجوز أن يكون ضرراً عاماً لأن التعويض عن الضرر العام يعني تعويض الكافة من الكافة، وأن يكون الضرر وقع على وضع شرعي يحميه القانون وأن يكون الضرر مما يمكن تقديره

---

(1) قرار محكمة صلح جزاء عجلون رقم الدعوى: 2008/19، تاريخ 2008/4/17، غير منشور وقرار محكمة استئناف اربد رقم: 2008/133، تاريخ 2008/7/15، غير منشور.

(2) قرار محكمة صلح جزاء المفرق رقم: 21—3—2005/1281، غير منشور، أنظر أيضاً قرار محكمة جزاء ذيبان رقم :49-3-2010/65،تاريخ 2010/3/14، غير منشور.

بالنقود سواء أكان مادياً أو معنوياً. والشرط الثالث أن تقوم علاقة سببية ما بين الخطأ والضرر...[1]، وقد بينت المحكمة في هذا الحكم أن المسؤولية عن خطأ المرفق العام تستدعي توافر الأركان الثلاث مجتمعة في القرار والغير مشروع لكي توجب التعويض.

الركن الأول: ركن الخطأ:

لقد انعقد إجماع الفقه والقضاء[2] الإداريين على أن مسؤولية الإدارة عن التعويض عن أعمالها غير المشروع تستلزم أن يكون مصدر القرار قد ارتكب خطأ من جانبه وأن يكون هذا الخطأ مؤثراً ومحدثاً للضرر الذي لحق بمن صدر القرار بحقه أي أن الضرر الذي وقع عليه سببه خطأ الإدارة.

ولكي تُعتبر الإدارة مسؤولة يجب على المدعي أن يبين أنَّه تضرر فعلا وإلا إنتفت المسؤولية، ومن الطبيعي أن يقع عبئ الإثبات (إثبات الضرر، وأن خطأ الإدارة هو الذي سبب بهذا الضرر). على المدعي سواء في تحديد الضرر ووجوده وأهميته وحجمه[3]، وبناءً عليه فإن القاضي الإداري يرى أن حجم الضرر الواقع على المستدعي هو المقياس الواجب اعتماده لتقدير قيمة التعويض.

وقد سارت محكمة العدل العليا على ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين في هذا النهج حيث قضت في أحد أحكامها بهذا الخصوص"... أن قوام مسؤولية الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في تسيرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا لم يقم الدليل على وقوع الضرر المادي المطالب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2009/158، تاريخ 2010/3/26، مجلة نقابة المحامين، 2010، ص1275.

(2) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 164. و محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني: مرجع سابق، ص 568 وما بعدها، وعلي خطار شطناوي: مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2008، ص300.

(3) يوسف سعد الله الخوري: مرجع سابق، ص 541.

بالتعويض عنه جراء إغلاق محل الألعاب الإلكترونية العائد للمستدعية فلا محل للحكم بالتعويض[1].

وتؤكد المحكمة في هذا الحكم أن الخطأ وحده لا يحقق بمسؤولية الإدارة عن التعويض إذ يجب أن يحدث الخطأ ضرراً لإمكان المطالبة بالتعويض لذلك يجب أن يتولد من خطأ الحاكم الإداري الذي أصدر القرار ضرراً يصيب الفرد حتى يحق له مساءلة الإدارة. فالخطأ ،الذي لا يولد ضرراً لا يُعطي الحق في المطالبة بالتعويض.

ولكن هل كل خطأ يأتيه الحاكم الإداري جراء اتخاذه قرارات بموجب أحكام قانون منع الجرائم يوجب التعويض لمن صدر القرار بحقه؟ .

لقد وضع القضاء المقارن شروط متعلقة بإختلاف درجات الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية ووضع معايير للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي[2]. وما يهمنا هو اتجاه محكمة العدل العليا والتي استقرت على ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن في أحكامها إذا اعتبرت أن الخطأ الذي يوجب المسؤولية على الحاكم الإداري يجب أن يكون مؤثراً في الضرر الذي وقع عليه بصفة مباشرة وشخصية ووقع على حق مشروع وأن يكون الضرر محققاً ومما يمكن تقديره نقداً وأن يكون مطالباً به ويستوي أن يكون الضرر مادياً أو أدبياً (معنوياً). ويتمثل الخطأ المرفقي في ثلاث صور عند قيام الإدارة بواجبها الملقى على عاتقها قانوناً وتأخر الإدارة في القيام بواجبها وأخيراً قيام الإدارة بواجبها بشكل سيئ.

الركن الثاني: الضرر:

لقد أكدت محكمة العدل العليا بأنه يجب أن يكون هناك ضررا محققا وقع على الشخص المتخذ بحقه القرار حتى يحق له المطالبة بالتعويض، وهذا الضرر هو جوهر انعقاد مسؤولية

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة سبق ذكره.

(2) محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 587 وما بعدها

الإدارة عن التعويض عن أعمالها غير المشروعة، وقد اشترط القضاء المقارن عدة شروط كي

يكون موجب لمسؤولية الإدارة وهو ما سارت عليه محكمة العدل العليا من إستقراء أحكامها

المتتابعة والتي بينت من خلالها وجوب أن يكون الخطأ الذي أتاه الحاكم الإداري في قراره

أحدث الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة والمسؤولية الشخصية لمصدر القرار، حيث قضت في

أحد أحكامها وهو حكم مبدأي صادر عن الهيئة العامة للمحكمة "... وبما أن المستدعين قد

تعطلوا عن أعمالهم لا سيما أن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث (الوالد) مزارع فإنهم

يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما

لحقهم من ضرر مادي وأدبي..."(1).

ويتضح من هذا الحكم أن عدم مشروعية القرار الصادر عن الحاكم الإداري والذي

أوجب الضرر للمستدعين بتعطيلهم عن أعمالهم مدة التوقيف غير المشروع الذي كان خطأ متخذ

القرار (المحافظ) سببا في إحداثه ،مما أوجب التعويض.

وقد أوردت محكمة العدل العليا الشروط التي يجب أن تتوفر في الخطأ الذي يوجب

مسؤولية الإدارة في التعويض عن هذا الضرر بحيث يجب أن يتوفر في هذا الضرر:

- أن يكون الضرر مباشراً، أي نتيجة طبيعيه للعمل أو الإمتناع المعنوي للمرفق العام والمناط فيه قانونا القيام به.
- أن يكون الضرر أكيدا ومحققا، إذا لا يمكن أن تسأل الإدارة عن إحتمالات الضرر وبمجرد شبهة وقوعه، وأن على المستدعي أن يثبت وقوعه.
- أن يكون الضرر خاصاً، إذ لا تعويض عن الضرر العام. والمقصود بالضرر الخاص أن يلحق الضرر بفرد أو مجموعة محددة من الأفراد.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 92/152، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1992/10/28،ص1799.

- أن يقع الضرر على وضع شرعي يحميه القانون، فالقانون لا يحمي الأوضاع والمراكز غير المشروعة.
- أن يكون الضرر مما يمكن تقديره بالنقود سواء كان هذا الضرر مادياً أم معنوياً [1].

ولما كان المستدعين قد طالبو المحافظ بقيمة دينار واحد بدل الضرر المادي والأدبي وهو ما حكمت به محكمة العدل العليا في القضية السابقة (1992/152).

ويُثار هنا تساءل عن كيفية تقدير هذا الضرر المادي، والذي يسهل على الكثير تقديره، ولكن تقدير الضرر الأدبي والنفسي من يقدره، وكيف تحكم المحكمة بتقديره.؟

من خلال الأحكام القليلة لمحكمة العدل العليا لا تظهر الطريقة التي تقدر بها هذا الضرر ولكنها تترك للمستدعي تقدير قيمة التعويض ،وما يدلل على ذلك من العبارات التي وردت في أحد أحكامها حيث قضت.." إن تقدير المستدعي لقيمة المطالبة بالضرر بمبلغ الف دينار لغايات الرسوم وعدم قيامه بدفع هذه الرسوم لأن ما دفعه المستدعي من رسم هو رسم دعوى العدل المتعلقة بقرار التوقيف وليس رسم الإدعاء بالمطالبة بالتعويض يجعل دعوى التعويض مستوجبة الرد لعدم دفع الرسم..."[2]. وحكم المحكمة في القرار رقم 1992/152، السابق ذكره حيث طالب وكيل المستدعين تضمين المحافظ بالإضافة لوظيفته ديناراً واحداً لكل من المستدعين قيمة الضرر المادي والأدبي، وهذا ما يؤكد توجه المحكمة في هذا الخصوص.

علِماً بأن المحاكم النظامية سارت على غير هذا النهج في تقدير قيمة التعويض حيث ورد في أحد أحكامها..." وختم وكيل المشتكي المدعي بالحق الشخصي البينة الخطية طالبا إجراء الخبرة بمعرفتها ترك أمر انتخابه للمحكمة لغايات تقدير بدل التعويض المدني عن كافة الأضرار المادية والمعنوية وبدل المعاناة والألم النفسي وبدل العطل والضرر الذي لحق

---

(1) مجلة نقابة المحامين، لسنة 2010، ص1281، بصدد بحث موضوع قرار محكمة العدل العليا رقم: 2009/158، سبق ذكره.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/204، تاريخ 1995/4/16، منشورات مركز عدالة.

بالمشتكي المدعي بالحق الشخصي من جراء ما أقدم عليه المدعى عليه بالحق الشخصي من

فعل وقررت المحكمة إجراء الخبرة وانتخاب المحامي..."[1].

الركن الثالث: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:

إذا كان الخطأ يعتبر كأصل عام الركن الأول في قيام مسؤولية الإدارة، فإن الخطأ في القرارات الإدارية يتمثل في أوجه عدم المشروعية التي تعيب هذه القرارات،وذلك بأن تصدر مخالفة لنصوص القانون الملزمة لسلطة الحاكم الإداري المستمدة من القانون أي محل القرار أو الأثر الذي يتركه القرار على من أتخذ بحقه، فيجب أن يكون الضرر شخصياً ومحققاً، وأن الخطأ الذي ارتكبه مصدر القرار هو الذي أحدث الضرر وشكله وقد بينت محكمة العدل العليا هذه العلاقة بوضوح في أحد أحكامها حيث قضت "...... إن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر."[2]، واستقر قضاء محكمة العدل العليا على التعويض عن القرارات الإدارية (الأعمال القانونية) غير المشروعة فإذا كان العمل مشروعاً فإنه لا محل للتعويض وبالتالي فإن المحكمة سلطتها مقيدة بتعويض الأضرار التي تصيب الأفراد جراء القرارات غير المشروعة حيث قضت في حكم أخر "... استقر الفقه والقضاء على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها ،وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ، وأن تقوم هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ولا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد علاقة سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل

(1) قرار محكمة صلح جزاء عجلون في الدعوى رقم: 2008/19، سبق ذكره.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/366، مجلة نقابة المحامين ،1995. ص 1827.

أو الاختصاص، ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت القرار عن التعويض[1].

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن قرار الحاكم الإداري المشروع والمبني على أساس قانوني سليم لا يوجب التعويض، إذ أن القرار السليم لا يكون خطأ مع وجود الضرر، فالضرر يلحق بالفرد من جراء القرار السليم والقرار المعيب ففي كلتا الحالتين يعاني الفرد من الإجراء المتخذ بحقه، ولكن عدم خطأ الحاكم الإداري والطبيعة الخاصة للمرفق الذي يسيره والهدف السامي الذي يحققه في المحافظة على النظام العام بكافة عناصره، الذي أقر القضاء الإداري[2] بأن درجة الخطأ الموجب للمسؤولية تختلف باختلاف الزمان وطبيعة المرفق خاصة بما يتعلق بمرفق الأمن، فمن حيث الزمان فإن الخطأ الذي يقع في الظروف العادية يختلف عن الخطأ الذي يقع في ظروف استثنائية كحالة الحرب أو حدوث فتنة وقلاقل أو انتشار الأوبئة ويتعين على القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية أن يراعي كون الخطأ هنا على درجة معينة من الجسامة تتناسب وهذه الظروف.

ومن حيث طبيعة المرفق فإنه يجب أن يكون له اعتبار كبير في تقدير درجة الخطأ وكون الغاية التي يحققها أو يسعى إلى تحقيقها الحاكم الإداري هي المحافظة على الأمن واستقرار الوطن من فئة قد تعبث في مقدراته إذا ما أتيحت لها الظروف.

وقضت محكمة العدل العليا في هذا الاتجاه "...... ومن خلال الرجوع إلى أوراق الدعوى رقم 95/3 عدل عليا، إن المحافظ عندما أصدر قرار توقيف المستدعيين وإلزامهم بتقديم كفالة إنما كان الاستناد إلى أحكام المادتين (2/5و 8) من قانون منع الجرائم رقم 7لسنة 1954 وذلك بعد أن تأكد له من التحقيقات التي أجراها وأجرتها الشرطة أن المستدعين كان فعلا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم:1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة.

(2) محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني ، مرجع سابق ، ص 588 وما بعدها.

يلاحقان الطالبات بالسيارة كما ورد بأقوالهما الخطية بتلك التحقيقات، وبذلك يكون هذا القرار قد صدر سليما بمضمونه ومستندا إلى أسباب صدوره [1]." وخلاصة القول بأن يكون الضرر أثراً مترتباً على خطأ الحاكم الإداري وتأتى عنه، فإذا لم يكن الضرر نتيجة مباشرة متعلقة بالخطأ فلا مجال للبحث في مسألة التعويض.

الفرع الأول: مسؤولية الإدارة عن عدم مشروعية قراراتها.

تختص محكمة العدل العليا بموجب قانونها الحالي بنظر طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في قانونها رقم 12 لسنة 1992 سواء رفعت إليها مستقلة أو بصفة تبعية لطلب الإلغاء بحيث يكون طلب الإلغاء هو الطلب الأصلي وطلب التعويض تبعياً له. مع استقرار القضاء المقارن والفقه الأردني[2] والمقارن على أن إلغاء القرار الإداري غير المشروع ليس شرطا بالضرورة يؤدي إلى التعويض فقد يلغى القرار ولا يحكم بالتعويض، ولكن الإلغاء (عدم مشروعية العمل) شرطاً أساسياً للحكم بالتعويض هذا ما سار عليه القضاء المقارن ومن خلال تتبع أحكام محكمة العدل العليا سوف نرى إلى أي مدى جاء تطبيقها لهذا المبدأ. ويجيب الباحث عن هذا التساؤل من خلال نظرة محكمة العدل العليا إلى أوجه عدم المشروعية في العمل الإداري (الإجراء الإداري) والصادر عن الحاكم الإداري إستنادا لقانون منع الجرائم موضوع البحث وقد تبين لنا مما سبق أن الخطأ هو أساس التعويض، وأن مسؤولية الإدارة مناطة بأن يكون القرار معيبا ويترتب عليه ضرر وأن يكون الخطأ سبباً مباشراً في تحقيق الضرر (عدم المشروعية) والقرار الذي أصاب الفرد، وبالتالي فلا مسؤولية يمكن نسبتها للإدارة (الحاكم الإداري) في حالة ما كان الإجراء سليماً مهما بلغ الضرر.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/50، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 150.

(2) محسن خليل: مرجع سابق، ص 593 وما بعدها (مجلس الدولة الفرنسي ومجلس شورى الدولة اللبناني). وصبري محمد الاعتقال الإداري، مرجع سابق، ص 345 وما بعدها.وأنظر أيضا علي خطار شطناوي :مسؤولية الإدارة عن الفعل الضار ،

وتتمثل العيوب التي تشوب إجراءات الحاكم الإداري كما ذكرنا في العيوب الشكلية (عيب الشكل والإجراءات، عيب عدم الاختصاص) و العيوب الموضوعية، المادية (عدم صحة السبب، وعيب المحل، وعيب مخالفة الغاية) .

الفرع الثاني: عدم المشروعية الشكلية لإجراءات الحاكم الإداري:

إذا كانت عدم المشروعية في إجراءات الحاكم الإداري هي أساس المسؤولية، فهل تعتبر مصدراً كافياً للحكم بالتعويض وبمعنى أخر هل كل أوجه عدم المشروعية تولد حتماً مسؤولية الحاكم الإذاري ؟ .

إن المتتبع لإحكام محكمة العدل العليا منذ بداية ولايتها الكاملة عن التعويض بسبب عدم مشروعية القرارات الإدارية يرى أنها سلكت ما استقر عليه القضاء المقارن في عدم التعويض عن عدم مشروعية القرارات الإدارية التي يشوبها أحد العيوب الشكلية أي عيب الشكل والإجراءات وعيب عدم الاختصاص، وعلة ذلك أن هذه الأوجه لا تكون دائماً مؤثرة في مضمون القرار، بحيث إذا ما تدارك الحاكم الإداري (مصدر القرار) هذه العيوب فإنها تصبح مشروعة لأن موضوعها أي جوهرها مشروع وغير مشوب بعيب في مضمونه وحيث قضت في أحد أحكامها بهذا السياق " استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب الاختصاص.... وبالتالي فلا وجه قانوني لقيام مسؤولية الإدارة عن التعويض على الرغم من عيب مخالفة قواعد الاختصاص الذي شاب القرار الطعين[1].

ويُستفاد من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا قد أرست مبدأ هاما في اتباع اتجاه القضاء الإداري والفقه على أن قضاء الإلغاء ليس موجبا حكما في قضاء التعويض ولكنه أساسا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/28، تاريخ 1994/2/16، منشورات مركز عدالة.

له، بمعنى أن القرار قد يلغى ولكن لا يوجب المسؤولية بالتعويض وأكدت أيضاً على أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتلغيه لا يلزم التعويض عنه في كل الحالات، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن كما مرّ سابقاً.

وفي حكم أخر قضت "..... (و) لما كانت مطالبة المستدعين بالتعويض عما لحقهما من ضرر جراء هذين القرارين يجب أن يستند إلى قرار باطل ومشوب بعيب جسيم يصل فيه إلى درجة التعسف باستعمال السلطة فتكون دعواهما غير مستندة إلى أساس قانوني مستوجبة الرد."[1].

ولكن محكمة العدل العليا عادت عن اجتهادها السابق وقضت بالتعويض عن القرار المخالف لقواعد الاختصاص الوظيفي عندما حكمت بالتعويض على قرار صادر خارج نطاق الحالات المحددة بموجب القانون والتي قيدت سُلطة الحاكم الإداري بها حيث قضت "... استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطأ جسيما لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض لجبر ما لحق من ضرر مادي ومعنوي"[2].

ويُستفاد من هذا الحكم أن وجه المخالفة عدم قيام أي من الحالات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم، أي أن الأسباب التي استند إليها المحافظ في قراره لا تحقق اختصاص الحاكم الإداري المنصوص عليها في القانون ،أي أن وجه عدم المشروعية يتمثل بمخالفة القانون والمتمثل بالاختصاص الوظيفي المستند لنصوصه ،ومع ذلك فإن المحكمة أوجبت التعويض المادي والمعنوي للمتضرر من عدم مشروعية القرار، وهذا يتفق من حيث المبدأ مع ما استقر

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/168، تاريخ 1995/25، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1995/91، تاريخ 1995/10/22، منشورات مركز عدالة.

عليه القضاء والفقه الإداري أن مسؤولية الإدارة عن العيوب الشكلية في القرار غير المشروع مع عدم تلازمها في ترتيب المسؤولية ولكنها تحققها إذا كان العيب (الخطأ) جسيما مع عدم بيان ماهية الخطأ الجسيم في قضاء محكمة العدل العليا. وفي حكم آخر أحدث قضت "... توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصا بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي."[1] لقد أكدت المحكمة أن عيب عدم الاختصاص الذي يلحق بقرار الحاكم الإداري قد يستوجب التعويض عنه ، وهذا التوجه أقره القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) الذي اشترط أن يكون الخطأ الذي تحتوي عليه فكرة عدم المشروعية له بعض صفات الجسامة[2]، والذي فرق بين أوجه عدم المشروعية المختلفة وقرر أن هناك أوجها منها تحتوي بذاتها على خطأ له صفة الجسامة، لذا فإن هذه الأوجه تولد المسؤولية دائماً وتكون الشرط الكافي لها، وهناك أوجه أخرى لا تتصف بصفة الجسامة دائماً لذا فإنها قد ترتب أو لا ترتب مسؤولية مصدر القرار ولكن يجب أن ينظر القاضي الإداري في كل حالة على حدة لتقدير مدى جسامة الخطأ الذي ينتج عن عدم مشروعية القرار.

وهذا يتفق مع توجه محكمة العدل العليا الذي استقر قضاءها على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، لأن لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، ولهذا فإن أحكامها " مستقرة على أن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغاءه لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن مؤثرا في موضوع القرار وجوهرة بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى مثل عيب مخالفة القانون وعيب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة.

(2) محسن خليل، مرجع سابق، ص959، وأنظر أيضاً: صبري محمد: مرجع سابق ص 345، وفي الفقه الأردني أنظر نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 167.

إساءة استعمال السلطة[1]. وفي حكم لها أقرت المحكمة أن عيب الشكل يجب أن يكون جسيماً حتى ينهض سبباً للتعويض حيث قضت "..... وتطبيقاً للمبادئ التي صاغتها محكمتنا نرى أن عيب الشكل لا ينهض سبباً لمسؤولية الإدارة بالتعويض، فهو خطأ يسير لم يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم المؤثر في موضوع القرار ولم ينل من صحته موضوعا ويتلاشى في دعوى التعويض الماثلة "...[2] وخلاصة القول بأن محكمة العدل العليا سارت على ما سلكه القضاء المقارن في اعتبار العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري لا تقوم دائماً بمسؤولية الإدارة في التعويض وإنما جسامة الخطأ هو المعيار الذي تتبعه في حكمها على مدى تأثيره على مضمون القرار وما سببه من ضرر على الأفراد، وأن إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته الشكلية لا تتصف دائماً بالجسامة ولذا فقد تولد أو لا تولد المسؤولية على الإدارة، وتنظر لها تبعا لكل حالة على حده وحسب الظروف المحيطة بها.

المطلب الثاني: أثر عيب المشروعية الشكلية على مسؤولية الحاكم الإداري.

يتضح من استقراء أحكام محكمة العدل العليا بأنها مستقرة على التفريق بين عدم المشروعية الشكلية للتبير (الإجراء) وعدم المشروعية الموضوعية بهذه التدابير حيث قضت ".... (و) حيث أن الفقه والقضاء قد استقراء على أن مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، في حين لا تتحقق مسؤولية الدولة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبه بعيب الشكل أو الإختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات، بخلاف أوجه المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الإنحراف، ذلك أن عيب الإختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار ويؤدي إلى إلغاءه لا يصلح حتما وبالضرورة

(1) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 167.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/146، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1994/6/29، ص 160.

أساساً للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار وجوهره... و(لأن) القرار كان سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص وبعد مراعاة الشكل."[1] وفي حكم أخر قضت "....(و) في حين لا تتحقق مسؤولية الدولة عن التعويض لمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل أو الإختصاص، ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرر إصداره ولا يعتريه أي عيب بالشكل أو الإختصاص، فإنه لا يكون ثمة محل لمسألة الجهة التي أصدرت هذا القرار والحكم عليها بالتعويض "[2].

ويُستفاد من هذه الأحكام لمحكمة العدل العليا أنها تفرق بين عدم المشروعية الشكلية التي تلحق بالقرار الإداري وتلغيه لهذا العيب الشكلي ولكنها لا تجعله أساس للتعويض دائماً على خلاف العيب الموضوعي الذي يلحق بالقرار الإداري، حيث تلغيه وتحكم بالتعويض إذا ما كان له وجه وتبني المحكمة هذا التفريق على أسباب منها:

- أن مصدر القرار بوسعه أن يصحح الخطأ أو العيب الشكلي الذي شاب القرار، وإعادة إصداره من المرجع المختص وبالشكل الذي يقرره القانون.
- إن الضرر الذي لحق بالشخص نتيجة العيب الشكلي بالقرار كان سيلحقه على كل الحالات عن طريق القرار المعيب أو السليم أي حتمية وقوع هذا الضرر على الشخص. وهذا ما أقرته المحكمة في أحد أحكامها حيث قضت " فإذا كان القرار سليما في مضمونه محمولا على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الإختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت هذا القرار والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة قواعد

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1993/242، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص56، منشورات مركز عدالة، سبق ذكره.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/90، تاريخ 1995/7/9، مجلة نقابة المحامين، 1996، ص1609، منشورات مركز عدالة.

الشكل والإختصاص فحينئذ يكون الضرر واقعا لا محالة عن طريق القرار المعيب أو

السليم "[1].

- إن العيب الشكلي الذي يلحق بالقرار الإداري لا يؤثر على مضمونه وجوهره إذا كان محمولا على أسباب حقيقية ويوافق محله القانون وحقق الغاية منه، والمتمثلة في المحافظة على النظام العام ويوافق القانون فإن الإدارة صاحبة التقدير لموضوعه أو إعادة ملائمة إصداره.

المطلب الثاني : أثر عيب المشروعية الموضوعية على مسؤولية الحاكم الإداري .

أولا: عدم مشروعية السبب:

تتمثل عدم المشروعية الموضوعية لإجراءات الحاكم الإداري في عدم مشروعية السبب والمتمثلة في عدم الوجود المادي للوقائع التي بنى عليها الحاكم الإداري قراره وفي التكييف القانوني لهذه الوقائع وقد تبين سابقاً بأن الأسباب القانونية الموجبة لإتخاذ الحاكم الإداري قراره منصوص عليها في المادة الثالثة من القانون وأن سلطة الحاكم الإداري مقيدة بهذه الحالات وإذا ما خرج عنها كان قراره غير مشروع ويؤدي إلى إلغاء القرار، ولكن بعض الفقه يرى [2] أن هذا الإلغاء لا يرتب دائماً مسؤولية الإدارة عن التعويض حيث أن مجلس الدولة الفرنسي جعل في بعض الحالات من عيب السبب خطأ يكفي بذاته لتوليد مسؤولية الإدارة وتقرير التعويض ويرى في حالات أخرى أن إلغاء القرار الإداري لعيب السبب لا يولد مسؤولية الإدارة إذا رأى في هذه الخطأ أنَّه ليس من الجسامة التي تذهب إلى حد تقرير المسؤولية، وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الاتجاه في أحد أحكامها "…. إن المحافظ قد استعمل صلاحياته المخولة له بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بأي من المستدعين أية حالة من حالات المنصوص

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 94/266، تاريخ 1995/1/15، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 194، منشورات مركز عدالة.

(2) محسن خليل: مرجع سابق، ص 601.

عليها في هذا القانون فإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي"[1].

وفي حكم حديث بينت المحكمة أن تقديم صك صلح عشائري لا يصلح سببا لتوقيف المستدعين لأنه في الأصل لا يدخل في منطوق المادة الثالثة من قانون منع الجرائم الذي استند إليه المحافظ في إصدار قراره حيث ألغت المحكمة القرار وأقرت بمسؤولية المحافظ عن عدم مشروعيته وإلزامه بالتعويض عنه لجبر الضرر الذي لحق بالمستدعي"[2].

وفي حكم أخر بينت المحكمة أن قوام إستحقاق الفرد للتعويض يتحقق في حال تجاوز الحاكم الإداري لصلاحياته أو وقوع خطأ متعمد منه أساء بموجبه استعمال سلطته المقررة بالقانون حيث قضت " يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حال تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة وقوع خطأ متعمد منها أو إذا أساءت استعمال سلطتها"[3]، ويتضح من هذه القرارات أن عيب السبب لا يكون دائماً موجبا للتعويض، ولكن يعتمد ذلك على جسامة الخطأ الذي يأتيه الحاكم الإداري ومدى تأثيره على عدم مشروعية القرار المولد للضرر والتكييف القانوني للأسباب التي بنى عليه قراره وإذا كان القرار مبني على سبب خارج نطاق المادة الثالثة من القانون أي عدم وجوده المادي والقانوني فإن المحكمة تلغي القرار وتوجب التعويض، ولكن عدم توفر السبب المبني عليه القرار وارتباط هذا القرار الصادر عن الحاكم الإداري بالغاية من الصلاحيات الممنوحة له والمتمثلة بالمحافظة على الأمن، وكانت ظروف القضية تستدعي توقيف المشتكى عليه تتعلق بالأمن أو بالمحافظة على استقرار الوضع الأمني وكانت ظروف القضية الخاصة تستدعي اتخاذ إجراءات احترازية للمحافظة على حياة المستدعي وحياة الأخرين ففي هذه الحالة فإن المحكمة تقر التكييف القانوني الذي أضفاه الحاكم الإداري

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1992/155، سبق ذكره.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم : 1992/152، سبق ذكره.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2005/468، مجلة نقابة المحامين ،2006، ص1750.

على قراره ولا توجب المسؤولية على هذا القرار كونها أُقرت بمشروعيته ،وهذا ما أُقر به الفقه المقارن كما ذكرنا سابقاً فإن خصوصية المرفق يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تقدير حجم الخطأ ،وهذا ما أيدته محكمة صلح جزاء عجلون في أحد أحكامها في هذا الاتجاه حيث قام محافظ عجلون بتوقيف أحد الأشخاص على خلفية مشاجرة أفضت إلى موت أحد المشاركين فيها من أحد الأطراف، حيث بنى قراره على شرط اتمام الصلح العشائري إستناداً لقانون منع الجرائم بالرغم من أن هذا السبب لا يدخل في اختصاص المحافظ بموجب نصوص قانون منع الجرائم ولكن الظروف المحيطة والخاصة بموضوع القضية أيدت المحكمة قرار المحافظ وأقرت مشروعيته وعدم مسؤولية المحافظ المدنية والشخصية عن هذا القرار وتأيد هذا الحكم من محكمة الدرجة الثانية (استئناف اربد) التي حكمت بنفس الاتجاه[1].

ثانياً: عيب مخالفة القانون:

إن أوجه عدم المشروعية التي تشوب الإجراء الذي يصدره الحاكم الإداري ويوجب المسؤولية دائماً، بمعنى أن وجود الأولى (عدم مشروعية الإجراء) يحق الثانية (المسؤولية). يتمثل في عدم مشروعية المحل وعدم مشروعية الغاية، وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث قضت " يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة خطأ منها أو إذا أساءت إستعمال سلطتها...."[2].

ويُستفاد من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا أشارت إلى أن عيب مخالفة القانون وعيب الغاية وبشكل مباشر أنهما يولدا مسؤولية الإدارة في التعويض دائماً وهو يتفق مع القضاء

---

(1) قرار محكمة صلح جزاء عجلون رقم: 2008/19، سبق ذكره.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1996/23، تاريخ 1996/7/20، منشورات مركز عدالة.

المقارن (الفرنسي والمصري) الذي أقر بأن هذين الوجهين من عدم المشروعية لازم المسؤولية على الإدارة في التعويض[1].

أ- **عدم مشروعية المحل:** وتعني عدم مشروعية محل القرار الإداري أن يكون محله مخالفا لمجموعة القواعد القانونية التي تظهر في صورة نصوص مدونة أو في صورة قواعد غير مدونة كالمبادئ القانونية العامة، وفي مجال الإجراءات المتخذة من قبل الحاكم الإداري فإن الإجراء المتخذ يجب أن لا يخالف النصوص الواردة في قانون منع الجرائم، وأن لا يخرج عن الإجراءات التي حددها القانون، وتحدث العيوب في محل الإجراء إذا ما خالف الحاكم الإداري هذه الإجراءات وفرض إجراء غير منصوص عليه في القانون أو زاد على هذه الإجراءات لإن محل هذه الإجراءات هو تقييد حرية الأفراد المكفولة دستورياً.

حيث قضت "....ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن العام ،ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي إستتند إليه المستدعي ضده ما يوجب توقيف المستدعي في الأسباب المنوه إليها بقراره الأمر الذي يجعل الأستمرار في توقيفه وعدم طلاق سراحه قرار مخالف للقانون"[2]. ومخالفة القانون توجب مسؤولية الإدارة عن التعويض، حيث إستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على الحكم بهذا الإتجاه بإجماع الفقه الفرنسي[3]، بأنه ليس هناك أي خلاف على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية السلطة العامة، وقضاء مجلس الدولة الفرنسي يؤكد أيضاً هذا الإتجاه (المبدأ) سواء كانت هذه المخالفة لقاعدة قانونية مدونة أم لقاعدة قانونية غير مدونة.

ومن خلال الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا والمتعلقة بطلب التعويض عن إجراءات الحُكّام الإداريين غير المشروعة، يمكن أن يفهم إتجاهها من خلال هذه الأحكام بأنها

---

(1) محسن خليل: مرجع سابق، ص602.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 2005/479، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.

(3) محسن خليل: مرجع سابق، ص 598.

سارت على نفس إتجاه القضاء المقارن، بحيث أنها حكمت بالتعويض إذا ما كان القرار القاضي بالتوقيف مشوب بعيب المحل والغاية على إعتبار أنَّه خطأ جسيم ويوجب التعويض حيث قضت "... يعتبر القرار الصادر عن المتصرف القاضي بتوقيف المستدعي لغايات تنفيذ قرار الصلح العشائري... مخالفاً للقانون"[1] وتُعتبر هذه المخالفة مباشرة لأحكام قانون منع الجرائم، لأن الصلح العشائري ليس من الحالات المنصوص عليها في القانون ولذلك لا ينهض سبباً لإجراء الحاكم الإداري، ولهذا الوجه قضت المحكمة بالتعويض ، كما جاء في حكمها رقم (992/155)[2]، وقد استقر قضاء المحكمة على هذا الإتجاه حيث قضت في حكم آخر " بما أن اياً من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954م، لم تتوفر في الأفعال المنسوبة للمستدعي، فإن قرار المحافظ بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة يكون مخالفا للقانون[3].

وسواءً كانت المخالفة مباشرة لنصوص القانون، أو كانت خطأً في تفسير القانون أو في التطبيق، فإن جميع هذه المخالفات تنال من مشروعية الإجراء المتخذ وقد تؤدي إلى إلغاءه وفي حكم أخر قضت "... وبما أن التوقيف بالصورة التي أشارت إليه أوراق هذه الدعوى من شأنه أن يلحق بالمستدعية ضرر بسمعتها فإن من حقهما الحصول على تعويض يجبر ما لحقهما من ضررٍ معنوي نتيجة لهذا الإجراء المخالف للقانون"[4] .ولكن إذا كان الخطأ الذي أصاب القرار الإداري ولحقه من جراء خطأ في السند القانوني الذي استندت إليه الإدارة في إصدار القرار فإن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1993/35،تاريخ 1994/2/16، مجلة نقابة المحامين ،1994، ص2031، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1992/155، سبق ذكره.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم:1999/558، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة ، سبق ذكره.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم: 97/30،، تاريخ 1997/5//27، منشورت مركز عدالة.

هذا العيب يؤدي إلى إلغاء القرار، ولكن لا يوجب بالضرورة مسؤولية الإدارة في التعويض عن هذا القرار غير المشروع إستنادا لهذا الخطأ[1].

ثالثاً: عيب الغاية (عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها):

إن العيب الذي يشوب الغاية يحقق حتما ودائما المسؤولية في التعويض، فإذا ما شاب قرار الحاكم الإداري عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها وهذا ما استقر عليه القضاء المقارن كما أسلفنا. واتخذت محكمة العدل العليا نفس المسلك بوجوب التعويض عن قرارات الحكام الإداريين إذا ما شابها هذا العيب حيث قضت "..... يستحق المتضرر من القرار الإداري التعويض في حالة تجاوز السلطة الإدارية لصلاحياتها أو في حالة خطأ منها أو إذا إساءة استعمال سلطتها ."[2] يستفاد من هذا الحكم أن العيب الذي يشوب الغاية من قرارات الحكام الإداريين يكون أساسا للتعويض وفي جميع القرارات الإدارية إذا ما شابها هذا العيب.

إن الغاية من منح الحاكم الإداري هذه السلطات الواسعة مقيدة بالمحافظة على النظام العام بجميع عناصره وإدامة صيانة النظام حال التعدي عليه من الفئة المحدد أصنافها في نص القانون (المادة الثالثة منه) ما يقيد الحكام الإداريين بهذه الغاية التي يجب أن تكون جميع قراراتهم منسجمة معها. ولصعوبة البحث في غاية الحاكم الإداري من إصدار قراره فإنه من الصعب إلغاء قراراته لهذا السبب لأن الأصل أن الحاكم الإداري لا ينتصب خصما في القضايا المعروضة عليه، بل يكون دائما على مسافة واحدة من جميع الخصوم لتحقيق غاية المشرع في المحافظة على الأمن والنظام العام.

لذلك فإنه لم نجد ولهذا السبب أي قرار مُلغى من محكمة العدل العليا بسبب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها لتقييم اتجاهها في هذا الشأن من واقع الأحكام ، ولكن بإستقراء جميع

---

(1) محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص601 وما بعدها.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1996/23، سبق ذكره

الأحكام التي بين يدي الباحث فلم أجد أي حكم ملغى إستنادا لهذا العيب الذي يشوب ركن الغاية من قرارات الحكام الإداريين ولكن إتجاه المحكمة منسجم مع ما استقر عليه القضاء المقارن بأن العيب الذي يشوب القرار في غايته موجب حتما لمسؤولية الحاكم الإداري الشخصية والمرفقية.

المطلب الثالث: تقدير المشروعية الموضوعية ومسؤولية الحاكم الإداري:

تعتبر عدم المشروعية الموضوعية التي تشوب القرار الإداري وتلغيه تؤدي غالبا إلى الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه هذا بشكل عام وفي الإجراءات والتدابير الأمنية التي يتخذها الحكام الإداريين بحق الأفراد مستهدفه من خلالها المحافظة على الأمن والنظام العام فإن محكمة العدل العليا مستقر قضاءها على الحكم في التعويض على عدم مشروعية الإجراء الموضوعي حيث قضت "…. فإن إستناده إلى قانون منع الجرائم لا يكون قائما على أساس سليم، ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم لا سيما وأن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث (الوالد) مزارع، فإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني، ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي..."[1].

- فعدم المشروعية الداخلية لقرارات الحكام الإداريين تُنبئ غالباً بصدورها بتسرع ودون تروي وعدم الإحاطة بكافة جوانب القضية المعروضة أمامه، ذلك أن القانون نصوصه واضحة وجلية على الأقل لمن يصدر القرار ويحسن التقدير مما يبعد الوقوع بالخطأ في مضمون فحوى القرار وعدم إسناده للمادة التي تحققه من نصوص القانون.

- ويكون الخطأ في بعض الأحيان من عدم تقدير الخصوم في القضية ودراسة الظروف المحيطة بها ، والأبعاد التي قد توصل إليها في حال الخطأ الموضوعي من قبل الحاكم الإداري فإذا ما كان تقديره سليما وحتى إن كان محل الإجراء خارج عن الحالات التي نص عليها القانون فإن محكمة العدل العليا تزن هذه الظروف ومدى تأثيرها على الغاية التي يحققها القرار

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1992/155، سبق ذكره.

(روح القانون) وأقرت في أكثر من قرار شرعية الإجراء حيث قضت "…. نجد القرارات التي أسس عليها المدعيان طعنهما عليها لا تخالف القانون، ولا يشوبها أي عيب من عيوب إساءة استعمال السلطة لأنها صدرت لتأمين الأمن وحفاظاً على السلامة العامة ،وفي حدود الصلاحيات المناطة في القانون لما نشأ عن عداوة وخلافات بين الفريقين"[1].

وقضت في حكم أخر "... إذا مارس الحاكم الإداري صلاحياته القانونية وفق أحكام المادة (10) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 والمواد (2/5،8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 كونه من المكلفين بصون الأمن العام والأداب العامة، ولم تقدم المستدعيات أية بينة تثبت أن القرار المطعون فيه مشوب بأي عيب من عيوب القرارات الإدارية، فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس قانوني صحيح والدعوى مستوجبة الرد ."

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على تقرير مسؤولية الحاكم الإداري في التعويض إذا ما شاب قرار الحاكم الإداري عيب موضوعي وبهذا تكون قد سايرت القضاء المقارن في هذا الإتجاه وقضت في أحد أحكامها " يتبين أن المحافظ استعمل صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أية حالة من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون فيكون إستناد المحافظ إلى قانون منع الجرائم قائما على أساس غير سليم ويكون قراره بربط المستدعي بالكفالة وتوقيفه قد صدر بشكل مخالف للقانون، ويشكل خطأ جسيما وبما أن المستدعي قد تضرر نتيجة توقيفه دون سند من القانون، فإن من حقه الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي"[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 1996/23،تاريخ 1996/7/20، منشورات مركز عدالة .

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم : 95/23، سبق ذكره.

وفي حكم آخر قضت " لا تحقق مسؤولية الدولة عن التعويض بمجرد إلغاء قرار الإدارة المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقيق الضرر في جميع الحالات ، بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى لمخالفة القانون وعيب الانحراف"[1].

ويستفاد من هذه الأحكام أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على الحكم بمسؤولية الحاكم الإداري إذا ما شاب قراره عيب من العيوب الموضوعية.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم: 93/242، سبق ذكره .

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة في الفصل الأول موضوع سلطات الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 والتي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، الذي يُعتبر من أهم الأولويات التي تسعى الدولة للمحافظة عليها مما يساهم في استقرار وازدهار سبل الحياة في المجتمع وحيث تم البحث في ماهية هذه السلطة والتعريف بها، وطريقة إسنادها للحكام الإداريين ومن ثم التعريف بالحكام الإداريين وطبيعة الوظيفة التي يقومون بها من خلال أنظمة التشكيلات الإدارية القائمة على تنفيذ هذه السلطة وبيان الأحكام التي أسندت بموجبها هذه السلطات والأساس القانوني لهذه الممارسة، وبيان الطبيعة القانونية لإجراءات الحكام الإداريين وما استقر عليه القضاء في خصوص هذه السلطات، وفي الفصل الثاني الذي خصص لدراسة الرقابة على إجراءات الحكام الإداريين من خلال أنواع الرقابة التي تمارس عليهم ومدى نجاحها مع محاولة بيان أوجه القوة والضعف في كل منها، وقد تم التركيز في المبحث الأول على بيان أوجه التشابه والإختلاف بينها، وفي المبحث الثاني تم التركيز على الرقابة القضائية المتمثلة برقابة محكمة العدل العليا على مشروعية القرارات والإجراءات التي يتبعها الحكام الإداريين. الشكلية والموضوعية، ثم إلقاء الضوء على رقابة محكمة العدل العليا على عدم مشروعية هذه الإجراءات وبيان إتجاهات المحكمة من خلال استقراء أحكامها على هذه القرارات ومدى انسجامها مع إتجاهات القضاء المقارن كلما كان لهذه المقارنة فائدة.

النتائج:

توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

- قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 وإن كان ضروري وله مبرراته العملية فإنه أصبح لا يتناسب مع طبيعة المرحلة التي توصلت لها الدولة من رقي وإزدهار، وأصبحت الحاجة ملحه لتعديل بعض نصوصه لكي تتناسب مع طبيعة المرحلة .
- إن التطبيق العملي لصلاحيات الحكام الإداريين المستمدة من القانون غير محددة بشكل واضح وفق معايير قابلة للقياس والتعميم، مما يوجد فروق واضحة معتمدة على الصفات الشخصية للحاكم الإداري ومدى تقديره للتفصيلات القضائية لنصوص القانون مما يخلق تباين في القيم المادية لسندات الكفالة والتعهد في غياب تحديد هذه القيم حسب المواضيع المختلفة المعتمدة على نوعية هذه القضايا، ومدى الخطورة التي تشكلها بحيث يجب أن تتناسب طردياً مع حجم القضية، ومحددة بالقيمة الدنيا والعليا لهذه الكفالة، وأيضاً لمدة التوقيف والإقامة الجبرية .
- إن المحافظة على أمن المجتمع وسلامته هي مصلحة أولى وأجدر بالرعاية، إذا توفرت في الأشخاص المعنيين بالقانون الأسباب التي توجب أن يؤخذ الحذر من تصرفاتهم التي تشكل خطراً داهماً على أمن المجتمع، وخاصة اذا كانت هذه الصلاحية الممنوحة للحكام الإداريين متابعه من وزير الداخليَّة الذي يملك الحق في التعقيب على قرارات الحُكَّام الإداريين، ويتأكد من سلامة الإجراءات التي يتخذوها بحق الخارجين عن النظام العام الإجتماعي، والذين لا يرضون بأن يشاركوا في بناء المجتمع ونهضته بالطرق السوية ويتمادون في إنتهاك القانون وخرقه دون أن تطالهم يد العدالة.

- إن الطبيعة القانونية لإجراءات الحكام الإداريين المستمدة من قانون منع الجرائم كيفت على أنها قرارات .وقد إتجهت نية المشرع الأردني على إعتبارها كذلك حيث جاء النص عليها في قانون محكمة العدل الحالي رقم 12 لسنة 1992 ، أخذا بالمعيار الشكلي.

- اتضح من الدراسة أن رقابة محكمة العدل العليا على قرارات الحكام الإداريين كانت أوسع من الرقابة التي تمارسها المحكمة على سائر القرارات الإدارية الأخرى بإستثناء أن المحكمة لم تراقب مدى ملائمة الإجراء الضبطي مع جسامة الإخلال بالنظام العام، والتي مارسته في مجالات أخرى مثل الرقابة على قرارات التأديب.

- أن القرارات الصادرة عن الحُكَّام الإداريين هي قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وذلك رغم التشابه الكبير بينها وبين الأحكام القضائية من حيث:

أ- أنها تصدر عن جهة إدارية منحها المُشَرِّع سُلطة إصدار قرارات سالبة للحرية الأصل أنها من إختصاص السلطة القضائية.

ب- قيد المُشَرِّع الحُكَّام الإداريين بإتباع نفس الإجراءات التي تتبعها المحاكم القضائية قبل إصدار القرار المقيد للحرية بل والسالب لها.

- النص على جهة القضاء صاحبة الولاية في النظر في قرارات الحُكَّام الإداريين السالبة للحرية وذلك في قانون محكمة العدل العليا والتي تنظر في هذه القرارات الغاءً وتعويضاً، بموجب نص المادة (9،11أ) من قانونها الحالي رقم 12 لسنة،1992 إذا فإن الإجراءات التي يتخذها الحاكم الإداري إستنادا إلى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 هي قرارات إدارية تصدر عن إرادة منفردة للحكام الإداريين، وبموجب صلاحية تقديرية مرتبطة بالغاية التي إستهدفها المُشَرِّع من إصدار القانون، ألا وهي المحافظة على النظام العام بكل عناصره.

- مارست محكمة العدل العليا رقابة محكمة على سلطة الحكام الإداريين التقديرية الممنوحة لهم بموجب القانون بحيث ألغت الكثير من القرارات التي لم يتقيد الحكام الإداريين أثناء إصدارها بأحكام القانون.
- مارست محكمة العدل العليا رقابة صارمة على صحة الأسباب والتكييف القانوني الذي أضفاه الحاكم الإداري على السبب القائم عليه القرار، وأضفت المشروعية على الغاية التي استند إليها الحاكم الإداري بالظروف المحيطة بأسباب اتخاذ القرار، وهو ما تأيد من المحاكم النظامية التي ردت أكثر من شكوى بالحق الشخصي والمدني إستنادا لنص المادة (178) الباحثة في حجز الحرية دون وجه حق مؤيدة إجراءات الحاكم الإداري المبنية على الظروف المحيطة بموضوع القضية ومدى تأثيرها على السلامة العامة.
- إستقر قضاء محكمة العدل العليا على الحكم بإتجاهات القضاء المقارن في تحديد مسؤولية الحاكم الإداري عن عدم مشروعية إجراءاته المتخذة إستنادا لقانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954.
- يتبين من خلال الدراسة عدم إستقرار محكمة العدل العليا في أحكامها المتتابعة على إتجاهات محددة، مما يظهر قصور في قضاء الدرجة الواحدة.

التوصيات :

بناءً على النتائج التي توصلت إليها الدراسة فإنها توصي بما يلي:

-إعادة النظر في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وأن يعدل بحيث تصبح أحكامه محددة اللفظ لا تحتمل التأويل والتوسع وأن تصاغ بشكل يحقق توحيد القرارات بين من يمارسون هذه الصلاحيات في القيم والمُدد.

-أن يلغي التوقيف المستند إلى نص المادة الرابعة من القانون ، بحيث يحاكم الشخص فوراً، ويتخذ الإجراء المناسب بحقه.

-أن يتم النظر في تأهيل الحكام الإداريين داخل الوظيفة وخاصة من هم غير متخصصين في القانون، ويقترح الباحث أن يتم التعاون مع المعهد القضائي الأردني المتخصص في تأهيل القضاة.

-أو أن يسند إتخاذ الإجراءات الماسة بحرية الأفراد وتقييدها إلى حكام إداريين (محافظ، متصرف) متخصصين في كل محافظة دون أن تكون على إطلاقها لجميع من هم في رتبة متصرف.

- أو أن يعين في كل محافظة (المركز) مستشار قانوني مؤهل يراجع القضايا قبل إتخاذ الإجراءات بشكل نهائي، ويقدم مشورته لأصحاب القرار ويكون ارتباطه مع مكتب الوزير مباشرة، ويطلعه على أية تجاوزات قد تحدث فيها مساس بحرية الأفراد .

- إعادة النظر في دعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا بما يخص قرارات الحكام الإداريين الماسة بالحرية الشخصية بتسهيل إجراءاتها وإعفاءها من الرسوم وإلغاء شرط المحامي الأستاذ في الوكالة، بأن يسمح للمتضرر أن يتقدم بالدعوى بشخصه أو أن يوكل محامي، أي أن تكون مسألة الوكالة إختيارية، وذلك لأن شروط الدعوى كثيراً ما تكون عائق للوصول إلى الحق، وأن القضاء المقارن يسهل إجراءات دعوى الإلغاء في جميع القرارات وخاصة القضاء الفرنسي.

- يوصي الباحث أن يصار إلى تعدد درجات التقاضي في القضاء الإداري الأردني، وتقريب المحاكم من المواطنين ليتسنى لهم القدرة على المطالبة بحقوقهم إذا ما أُعتدي عليها لأن وجود مقر محكمة العدل العليا في عمان يكون عائقاً كبيراً لدى معظم من يتعرضون لإجراءات الحكام الإداريين.
- إضفاء نوع من الحماية القانونية على الحكام الإداريين الذين يمارسون أعمالهم واختصاصاتهم وفق القانون من أجل المحافظة على أمن الوطن واستقراره ويتحملون أعباء كبيرة في سبيل ذلك ويقترح الباحث في سبيل ذلك:
  - أن تنحصر دعاوي التعويض عن القرارات الصادرة عن الحكام الإداريين لدى محكمة العدل العليا لأنها صاحبة الولاية الكاملة على هذه القرارات ، أي أن تنحصر مخاصمة الحكام الإداريين على تبعات قراراتهم الصادرة أثناء ممارستهم واجبات وظيفتهم الرسمية بناء على إختصاصهم الوظيفي لدى محكمة العدل العليا.
  - أن ترد دعاوي المطالبة بالحق الشخصي لدى المحاكم النظامية على أساس أن الحاكم الإداري لا ينتصب خصماً في القضايا المعروضة عليه وإنما هو منفذ القانون وعلى نفس البعد من جميع الخصوم والأطراف وخاصة في القضايا التي تؤثر على السلامة العامة، فهو مجبر على إتخاذ إجراءات سريعة وقرارات حاسمة لفض النزاع مما يعرضه لبعض المخاطر التي تتهدد قراراته من خلال مراجعة المحاكم القضائية،وليس هذا من باب تحصين القرارات الصادرة عن الحكام الإداريين ، ولكن من باب مراعاة الظروف الخاصة بمرفق الأمن الذي يقوم على رعايته والسهر عليه الحاكم الإداري، وخاصة بعد إجراء التعديلات الدستورية التي أقرت تعدد درجات التقاضي في القضاء الإداري الأردني.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع:

- إبن منظور: لسان العرب، بيروت، دار صادر، الطبعة الأولى، 1900، الجزء الأول.
- احمد بن محمد الفيومي: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، الطبعة الثالثة، 1969.
- أكرم مساعدة: القرار الإداري، عمان ، 1992.
- حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2006.
- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1982.
- سعد علي البشير: حقوق الإنسان، عمان ، روائع مجلاوي، 2002.
- سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1996.
- سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، 2006.
- صبري محمد: الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات الصالح العام، القاهرة، 1996.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، 2005.

- عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، القاهرة دار النهضة العربية، د. ط، 1998.

- عبد الغني بسيوني عبدالله: ولاية القضاء الإداري، الإسكندرية، منشاة المعارف، 1983.

- علي خطار شطاوي: موسوعة القضاء القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2004.

-علي خطار شطناوي: مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2008.

- عمر محمد الشوبكي، الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.

- عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2006.

- وجدي ثابت غبريال: التظلم من أوامر الاعتقال أمام محكمة امن الدولة القاهرة، 1990.

- فاروق الكيلاني: المحاكم الخاصة، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، 1980.

- كريم كشاكش: نحو قانون انتخابي أردني ديمقراطي متطور، جامعة اليرموك، الطبعة الأولى، 1998.

- محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية، 1982.

- محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1992.

- محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، الأسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000.

- محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري: القاهرة، 1971.

- مجمد حلمي: القضاء الإداراي القاهرة، الطبعة الثانية، 1977.

- محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر.
- محمود البنا : الوسيط في القضاء الإداري ، القاهرة ، ط2 ،1999 ،ص288
- محمود حافظ: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن ، عمان ، منشورات الجامعة الأردنية ، 1987.
- موريس نخلة وآخرون: القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2002.
- نواف كنعان: القانون الإداري ، الكتاب الأول ، عمان ، دار الثقافة ، 2005.
- نواف كنعان:القضاء الإداري،عمان، دار الثقافة، 2009 .
- هاني الطهراوي: القانون الإداري، عمان، دار الثقافة، 2009.
- يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 1998.

ثانياً: الرسائل والأبحاث:

- احمد الحماد: مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائية الأردنية، جامعة مؤته، رسالة ماجستير 2007.
- خالد الزبيدي: تخصيص الأهداف في العمل الإداري، مجلة جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 33 لسنة 2003.
- خالد الزعبي: شمولية عمل الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إداريا وأمنيا ، مجلة دراسات ، المجلد الرابع عشر ، العدد الثامن ، 1987.

- سالم عليمات: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، 2007.
- سوسن المزين: رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية،2011.
- علي خطار شطناوي :الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري،مجلة جامعة دمشق ، المجلد الثامن عشر ، العدد الأول ، 2002.
- علي خطار شطناوي: الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، مجلة الأمن والقانون.
- علي خطار شطناوي: حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، عمان، مجلة دراسات، المجلد الرابع والعشرون.
- نظام المجالي: الظوابط القانونية لشرعية التوقيف، جامعة مؤته،1990 .

ثالثا: المحاضرات:

- خالد الزبيدي: محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير جامعة اليرموك، قانون إداري، في مادة الضبط الإداري، 2011.
- سليمان بطارسة: محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير، مادة الوظيفة العامة، جامعة اليرموك، العام الدراسي 2011.
- كريم كشاكش: محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير، مادة النظم الدستورية، جامعة اليرموك، الفصل الثاني، 2011.

رابعاً القوانين والأنظمة:

-الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

- قانون السير الاردني رقم (47) لسنة2001 وتعديلاته.
- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته لغاية 2010 والمنشورة في الجريدة الرسمية عدد (5034) تاريخ 2010/6/1 القانون المؤقت رقم (12) لسنة 2010.
- قانون حماية البيئة المؤقت رقم (1) لسنة2003.
- قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، والصادر استناداً للدستور الأردني لعام 1952، والمنشور على الصفحة 141 من عدد الجريدة الرسمية رقم(1173)تاريخ 1953/3/1.
- قانون الأمن العام رقم : (8) لسنة 1965.
- نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000، والصادر بمقتضى المادة (120) من الدستور الأردني لعام 1952.

خامساً: مواقع الكترونية.

- مركز عدالة
- مصطفى العوزي، http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp.
- http://nmsh82.maktoobblog.com/69690/.
- http://www.alghad.com/index.php/article/342212.html.

سادساً: القرارات والأحكام القضائية:

- قرار المجلس العالي لتفسير القوانين رقم: 3لسنة 1956 الصادر في العدد رقم 1257 من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1956/1/16.
- قرار المجلس العالي لتفسير القوانين رقم (1) لسنة1965، والمنشور في العدد (1853) من الجريدة الرسمية الصادرة 1965/6/21.
- قرار محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم 2011/687، تاريخ 2011/6/2، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم 2007/917، تاريخ 2007/9/4 .
- قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم: 1975/211، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1976/1/1، ص279، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية رقم:2000/119، تاريخ 2000/7/2، مجلة نقابة المحامين، 2000، ص 2716.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2007/533 ، تاريخ 2008/3/24، مجلة نقابة المحامين ، لسنة 2008 ، ص 1160.
- قرار محكمة العدل العليا 2001/543، تاريخ 2001/5/21، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم : 1996/23،تاريخ 1996/7/20، منشورات مركز عدالة .
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1960/11، تاريخ 1960/1/1، مجلة نقابة المحامين، 196، ص 24 ، منشورات مركز عدالة.
- .
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1956/119 تاريخ 1956/5/26، مجلة نقابة المحامين لسنة 1957، ص245.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1982/134، مجلس نقابة المحامين ، 1982، ص 1350.

- قرار محكمة العدل العليا رقم 2008/135، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1953/15، تاريخ 1953/1/1، مجلة نقابة المحامين ، 1953، ص 347 ، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 170/ 1984، مجلة نقابة المحامين ، 1985، ص780.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1996/19، تاريخ 1996/4/24، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/204، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص 3107، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 56/24، تاريخ 1956/2/29، منشورات مركز عدالة ،
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/28، تاريخ 1994/2/16، مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، ص2031، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 93/314، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص 693.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/315، تاريخ 2000/10/31، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/380، تاريخ 2002/11/19، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1969/41، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1969، تاريخ 1969/1، ص 630 منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/453، تاريخ 2003/2/4، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/468، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.

- قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/479، تاريخ 2005/5/30، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2001/543، تاريخ 2001/5/21، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/558، تاريخ 2000/1/20، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 95/66، تاريخ 1995/5/20، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2008/135، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/146، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1994/6/29، ص 160.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 92/152، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 28/ 10/ 1992/ 1799.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2009/158، تاريخ 2010/3/26، مجلة نقابة المحامين، 2010، ص1275.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/168، تاريخ 1995/1/25، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/204، تاريخ 1995/4/16، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 210/ 1994، مجلة نقابة المحامين ،1994، ص 1120.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/22، مجلة نقابة المحامين ، 1995، ص 220. منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 94/266، تاريخ 1995/1/15، مجلة نقابة المحامين ، 1995، ص 194، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/28، تاريخ 1994/2/16، منشورات مركز عدالة.

- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1997/30، تاريخ 1997/5/27، منشورات مركز عدالة،
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 86/30، مجلة نقابة المحامين، 1987، ص234، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2000/315، تاريخ 200/10/31، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2007/322، تاريخ 2008/1/9، مجلة نقابة المحامين، لسنة 2011،ص 63.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2001/34، تاريخ 2001/3/17، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1993/35، تاريخ 1993/3/29، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/366، مجلة نقابة المحامين، 1995. ص 1827.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/37، تاريخ 1994/3/29، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1999/387، تاريخ 1999/11/9، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/402، تاريخ 1995/4/16، منشروات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1952/41، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1953/1/1، ص97، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2002/431، تاريخ 2011/12/31، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2005/479، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.

- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2005/479، تاريخ 2005/11/30، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1965/49، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1965/6/1، ص631، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2008/49، تاريخ 2008/3/16، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1994/50، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 150.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 2010/527 تاريخ 2011/3/28، مجلة نقابة المحامين ، 2011، ص656.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1999/558، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 2000/1/1 ص 362، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1974/6، مجلة نقابة المحامين ،تاريخ 1974/1/1 ، ض545،منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1956/74، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 1956/1/1، ص 24، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 97/76، تاريخ 1997/6/28، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1964/85، مجلة نقابة المحامين تاريخ 1965/1/1 ، ص 483.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/90، تاريخ 1995/7/9،مجلة نقابة المحامين ، 1996 ،ص1609، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم: 1971/91،مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1971/1/1، ص1196، منشورات مركز عدالة.

- قرار محكمة العدل العليا رقم: 95/91، تاريخ 1995/10/22، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم:2010/135، تاريخ 2010/10/14، مجلة نقابة المحامين، 2011، ص60.
- قرار محكمة العدل العليا رقم:1959/5، مجلة نقابة المحامين ، 1959، ص 1 منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم:85 /1999، مجلة نقابة المحامين ، تاريخ 2000/1/1، ص 362، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم:1985/85،مجلة نقابة المحامين ، 1985/1/1،ص1401.، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا رقم1985/46/5، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1985/1/1 ص1401، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا: 1985/46، مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1958/1/1، ص 1401، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا: 1995/66، مجلة نقابة المحامين ، ص 1774.
- قرار محكمة العدل العليا: رقم: 2008/49، تاريخ 2008/5/7، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العلياء رقم 1960/19، تاريخ 1960/5/19، مجلة نقابة المحامين 1960، ص12.
- قرار محكمة استئناف اربد رقم: 2008/133، تاريخ 2008/7/15، غير منشور.
- قرار محكمة بداية اربد (جزاء) رقم: 2010/1079، تاريخ 2011/1/6، غير منشور.
- قرار محكمة صلح جزاء عجلون رقم الدعوى: 2008/19، تاريخ 2008/4/17، غير منشور.

Abstract

Al Qudah, Omar Mufleh Mohammad , The Authority Of The Administrative Governor Originated From The Crime Prevention Law No.7 Of 1954 .Yarmouk University —Faculty of law(M.A Thesis) Supervised by: Dr. Sulaiman Batarseh.

The study aimed at identifying the exlent of the estimated authority of the administrative governor in decision making of the dminstrative detention and other procedures according to the law .In addition ,it aimed to idenhfy the extend of the sufficiency of the given guarantees for the individuals by law and the law harmony extent with the new trends of the state within the social standards included in the international conventions and the organizations of human rights compared with the legislative guarantees for the individuals.To achieve the objectives of the study , the comparative analytical descriptive inductive method.

Comparative was used to suit the study, in the cpmparison between Jordan and Arab countries. The study came up with the following findings:

-The crime prevention law no.7 of the year 1954 has become irrelevant with the recent stage of progress and flourishing of the state inspite of its necessity and prachcal justifications .There is an urgent need for modifying some texts of this law to suit the recent stage of the state.

- The practical application of the administrative governors authorihes derived from such law are not clearly identified according to measurable standards that could be generalized.

This could imply differences in the governors personality and the texts of the law that leads to avariance in the material values for the gurantee bond and the pledge.ln the absence of such values according to the dependent different topics on the quality of the defendent.

The issues and its dangers have become in no harmony with the real importance of the cases.Such cases are identited by the lowest and highest value of the bond guarantee bond in addition to the detention period and house arrest.

-The supreme justice court has supervised the estimated given authority to the administrative govetnors by law.This court has cancelled many decisions taken by those governors because of not being committed to the rules of law.In addition ,this court has also strictly supervised the correct reasons and the law primary procedures the decision based on and the reference legitimacy of the surrounding circumstances in decision making of the governor which is agreed up on by the courts that refused many complaints of personal and civil rights.Based on the findings of the study, the researcher came up with some recommendations . the necessity for reconsidering the law of crime prevention no . (7) for the year (1954) to be modified in specific verbal rules that could not be manipulated.

Such rules should be correctly structured to achieve similar decisions by the authorized governors in the values and periods foe the cases.

key word : the authority of administrative governor, the law of crime prevention, managing , the guarantee bond.